Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5394**
14. Wahlperiode 13. 02. 2001

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Sondergutachten des Sozialbeirats zur Rentenreform

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 9. Februar 2001.

1. Einführung

1.1 Motivation für ein Sondergutachten

1. In seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2000 hatte der Sozialbeirat angekündigt, dass er im Rahmen eines Sondergutachtens zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) Stellung nehmen wird, um damit entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag einen Beitrag zu den Beratungen in den gesetzgebenden Körperschaften zu leisten. Auf einige Inhalte des Gesetzentwurfs ist der Sozialbeirat bereits in seinem am 23. November 2000 verabschiedeten Gutachten eingegangen[1]. Diese Ausführungen sollen im Folgenden vertieft und im Lichte der im bisherigen Beratungsverfahren erfolgten Änderungen im Deutschen Bundestag beurteilt werden.

2. Eine gesonderte Stellungnahme hält der Sozialbeirat insbesondere deswegen für geboten, weil das Reformprojekt nach dem erklärten Willen der Bundesregierung sehr langfristig, nämlich auf einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren angelegt ist und insbesondere dazu geeignet sein soll, die Herausforderungen, die sich aus dem absehbaren demographischen Wandel in den nächsten Jahrzehnten ergeben, zu bewältigen und das Alterssicherungssystem in Deutschland mit der gesetzlichen Rentenversicherung als wichtigste Säule einerseits für künftige Generationen finanzierbar zu halten, andererseits aber – zusammen mit einem ergänzenden kapitalgedeckten System – ein Sicherungsniveau zu gewährleisten, das für langjährig Versicherte nach Renteneintritt eine annähernde Aufrechterhaltung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards ermöglicht. Im Folgenden soll untersucht werden, ob und inwieweit mit dem Reformpaket, das der Deutsche Bundestag bereits beschlossen hat, diese Zielstellungen erreicht werden können.

1.2 Der Reformbedarf

3. Der Sozialbeirat hat sich bereits in einer frühen Phase Ende der 70er-/Anfang der 80er-Jahre mit den Herausforderungen beschäftigt, die sich aus der damals bereits absehbaren demographischen Entwicklung für die Rentenversicherung ergeben. Am 23. Februar 1979 wies er in seinem jährlichen Gutachten zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzlage der Rentenversicherung[2] darauf hin, dass für die Weiterentwicklung des Rentenversicherungssystems eine eingehende Analyse der langfristigen Probleme der Alterssicherung unerlässlich sei. In der Folge beauftragte der Sozialbeirat eine Wissenschaftlergruppe, eine Analyse der längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung durchzuführen. Auf der Basis des Gutachtens dieser Gruppe hat der Sozialbeirat die Aspekte der langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung beraten und seine Überlegungen in einem entsprechenden Gutachten den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet[3]. Die Dimension der schon damals absehbaren Probleme wird daran erkennbar, dass die Wissenschaftlergruppe – je nach Modellvariante – zu dem Ergebnis kam, dass der Beitragssatz im Jahre 2035 auf weit über 30 % ansteige, wenn nicht Gegenmaßnahmen ergriffen würden[4]. Die Bandbreite möglicher Lösungen innerhalb des Systems sah der Sozialbeirat seinerzeit darin, bei Konstanz des Leistungsniveaus der Rentenversicherung entweder den Beitragssatz bis auf knapp 35 % zu erhöhen oder aber das Leistungsniveau der Rentenversicherung bei einem konstanten Beitragssatz von damals 18,5 % in etwa zu halbieren; beides waren im Ergebnis keine gangbaren Lösungswege.

4. Die Veränderungen in der demographischen Entwicklung zeigen sich in den Ergebnissen der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung[5], wie sie aus Abbildung 1 im Vergleich deutlich werden. Am anschaulichsten lässt sich diese Entwicklung im Vergleich des Altersaufbaus der Bevölkerung in Deutschland für 1910 und der Prognose für 2050 verdeutlichen.

5. Zweierlei ist hierbei auffällig: Während der Altersaufbau 1910 mit nur sehr geringen Abweichungen einer Pyramide ähnelt, die sich relativ gleichmäßig nach oben hin verjüngt, d. h. nahezu jedem älteren Jahrgang folgt ein zahlenmäßig größerer jüngerer Jahrgang, zeigt die Darstellung der Prognose für 2050 ein völlig anderes Bild. Bis hin zu den etwa 55-Jährigen ist jeder jüngere Jahrgang kleiner als sein Vorgängerjahrgang, während sich im oberen Teil der Darstellung (etwa 56-Jährige und Ältere) vor allem noch die Folgen zweier Weltkriege z. B. mit ihren Geburtenausfällen widerspiegeln. Bei den unter 55-Jährigen zeigen sich deutlich die Folgen der zurückgegangenen Geburtenrate. Die zweite Auffälligkeit besteht darin, dass 1910 die Zahl der über 70-Jährigen bereits sehr gering ist, während die Vergleichszahl für 2050 für diese Personengruppe immer noch sehr hoch liegt und mit weiter steigendem Lebensalter auch nur sehr langsam zurückgeht. Hier zeigen sich die Auswirkungen der bis jetzt bereits stark gestiegenen und noch weiter steigenden Lebenserwartung. Auf beide Phänomene, also niedrige Geburtenziffer bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung der älteren Bevölkerung, hat die Politik im Bereich der Alterssicherung langfristig tragfähige Antworten zu finden.

---

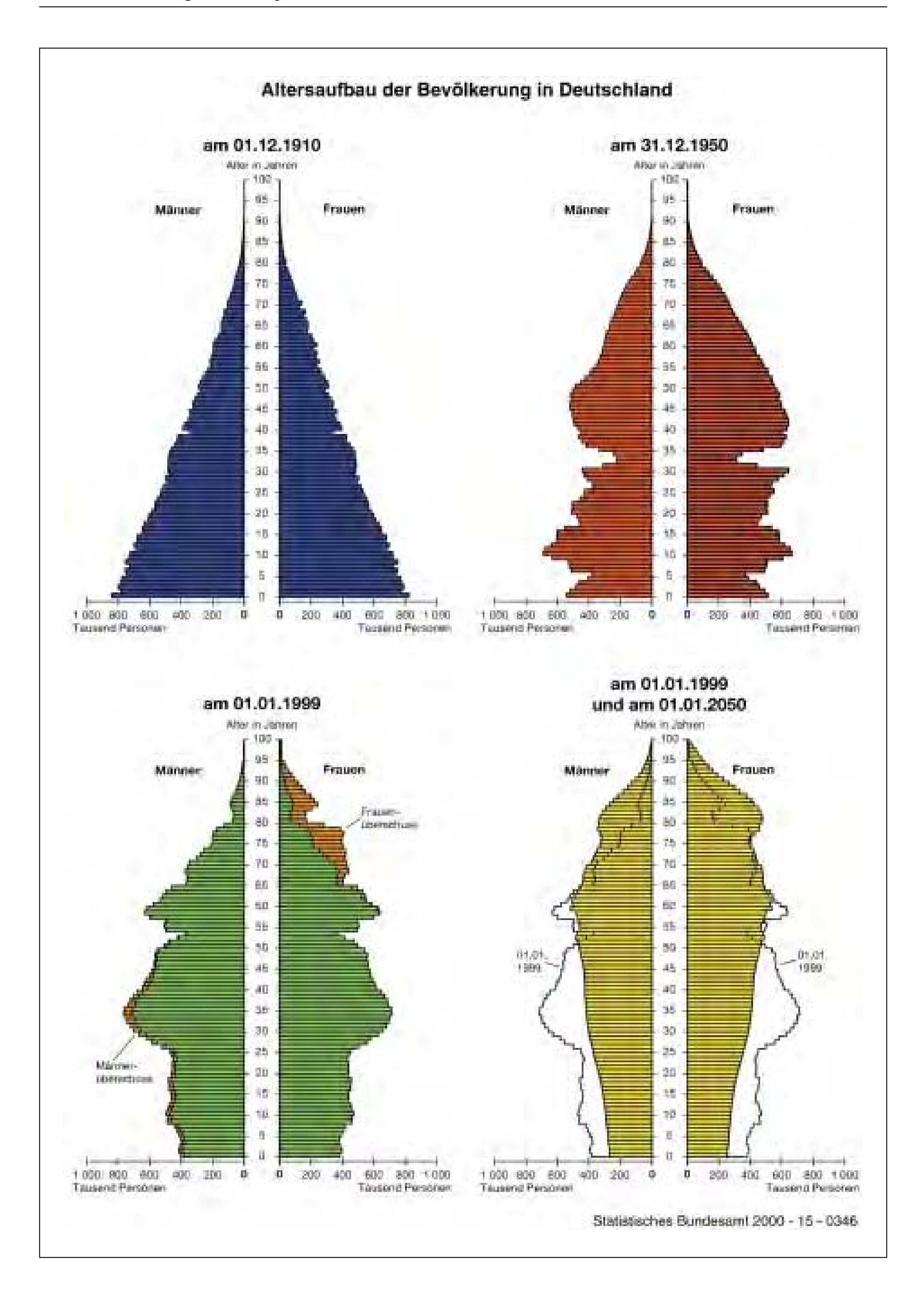
[1] Vgl. Bundesratsdrucksache 769/00, S. 157, TZ 2.

[2] Vgl. Gutachten zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenanpassungsbericht 1979), Bundestagsdrucksache 8/2709, S. 108.

[3] Vgl. Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestagsdrucksache 9/632.

[4] Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Bonn o. J. (1981), S. 40 ff.

[5] Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000.


Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland
am 01.12.1910
am 31.12.1950
am 01.01.1999
am 01.01.1999
und am 01.01.2050
Alter in Jahren
Männer
Frauen
Frauen-
überschuss
Männer-
überschuss
01.01.
1999
Tausend Personen
Statistisches Bundesamt 2000 - 15 - 0346

6. Zuweilen werden als Lösungsmöglichkeiten für die Probleme, die sich aus der Alterung der Gesellschaft ergeben, eine Erhöhung der Geburtenrate und/oder eine verstärkte Zuwanderung genannt. Dagegen steht, dass der Altersquotient kurz- und mittelfristig nur sehr begrenzt gestaltbar ist. Zwar ist davon auszugehen, dass der Staat und speziell die sozialen Sicherungssysteme wohl einen Einfluss auf die Geburtenrate haben können. Sie sollten jedenfalls individuelle Entscheidungen zur Kinderlosigkeit nicht mit Sanktionen belegen, andererseits aber dafür Sorge tragen, dass die zahlreichen faktischen materiellen Benachteiligungen von Familien und allein stehenden Frauen mit Kindern abgebaut werden.

7. Eine verstärkte Zuwanderung hat, wie die Tabellen 1 und 2 zeigen, durchaus einen Einfluss auf die Entwicklung des Altersquotienten, dies aber in spürbarem Umfang nur sehr langfristig. Den Vorteilen, die sich für das Alterssicherungssystem in Form eines günstigeren Altersquotienten und höherer Beitragseinnahmen ergäben, stünden schärfere Integrationsprobleme gegenüber, wenn die Zuwanderung in den kritischen Jahren die Steigerung des Altersquotienten der deutschen Bevölkerung im relevanten Maße kompensierte. Die Zuwanderung hätte einen leicht verjüngenden Effekt, da das Durchschnittsalter der Zuwanderer gut zehn Jahre unter dem der deutschen Wohnbevölkerung von gut 40 Jahren liegt.

Tabelle 1: Altersquotient bei unterschiedlicher Netto-Zuwanderung[6]

Jahr	100 000 Personen	200 000 Personen
1999	40	40
2010	46	46
2020	54	53
2030	73	70
2040	76	72
2050	80	75

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 2: Altersquotient bei unterschiedlicher Netto-Zuwanderung[7]

Jahr	100 000 Personen	200 000 Personen
1999	25	25
2010	33	33
2020	36	35
2030	47	45
2040	56	53
2050	56	52

Quelle: Statistisches Bundesamt

[6] Auf 100 Erwerbsfähige (20- bis unter 60-Jährige) kommen so viele 60-Jährige und Ältere.

[7] Auf 100 Erwerbsfähige (20- bis unter 65-Jährige) kommen so viele 65-Jährige und Ältere.

8. Reformmaßnahmen im Bereich der Rentenversicherung in den zurückliegenden etwa 25 Jahren im Leistungs- und Finanzierungsbereich sind im Wesentlichen drei Zielsetzungen zuzuordnen:

- Es wurden zahlreiche Einzelmaßnahmen ergriffen, mit denen das Leistungsniveau entweder global oder durch Einschränkungen bei einzelnen Leistungen begrenzt wurde, um Steigerungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung entweder zu vermeiden oder aber zumindest in Grenzen zu halten.
- Zweitens enthielten viele der vergangenen Reformmaßnahmen Elemente, die zu einer erheblichen Ausweitung jener Anwartschaften führten, die durch die Erziehung von Kindern begründet sind.
- Die dritte Zielrichtung, eingeleitet durch das Rentenreformgesetz 1992 und massiv verstärkt in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre, bestand in der Erhöhung des steuerfinanzierten Bundesanteils an den Ausgaben der Rentenversicherung. Zu nennen sind hier insbesondere der Transfer im Umfang eines Steuersatzpunktes aus dem Umsatzsteueraufkommen (1998) sowie ab 1999 des Ökosteueraufkommens mit einer beitragsäquivalenten Finanzierung der Kindererziehungszeiten durch den Bund.

Bei all dem sind auch die finanziellen Lasten zu berücksichtigen, die durch die deutsche Wiedervereinigung auf die Rentenversicherung zugekommen sind, deren Bedeutung aber bei langfristiger Betrachtungsweise zurücktritt.

9. Die beiden ersten Zielelemente sind Bestandteil der von der Bundesregierung angestrebten aktuellen Reformkonzeption. Sehr allmählich und erst über einen langen Zeitraum voll zur Wirkung kommende Rücknahmen bei den allgemeinen Rentenleistungen stehen Verbesserungen bei den kindererziehungsbedingten Rentenanwartschaften gegenüber, die erklärtermaßen vor allem Frauen zugute kommen sollen.

10. Bereits jetzt ist der steuerfinanzierte Teil der Ausgaben der Rentenversicherung (vgl. Tabelle 3) so hoch, dass – über die bereits gesetzlich festgelegte Dynamisierung hinaus – an eine weitere Ausweitung nicht zu denken sein wird – und dies keineswegs nur aus fiskalischen Gründen. Eine weitere Ausweitung brächte nicht nur die Gefahr einer schleichenden Konversion des durch die Kriterien der Vorleistungs- bzw. Beitragsbezogenheit gekennzeichneten Versicherungssystems zu einem versorgungsmäßig organisierten Steuer- und Transfersystem mit sich, sondern dürfte in Perioden, in denen der Bundeshaushalt Konsolidierungsbedarf aufweist, auch dazu führen, dass die Bundesausgaben für die Rentenversicherung zu einer Manövriermasse werden könnten, was wiederum das Vertrauen von Versicherten und Rentnern in die Verlässlichkeit der Alterssicherung beeinträchtigte.

11. Im Zentrum der geplanten Rentenreform steht die Veränderung der Bedeutung von gesetzlicher Rentenversicherung und betrieblicher Altersvorsorge bzw. privater

Tabelle 3

Staatliche Zuschüsse, Beiträge und Erstattungen

	FiP 2004	FiP 2003	FiP 2002	Soll 2001	Soll 2000	Ist 1999	Ist 1998	Ist 1993
Summe der Bundeszuschüsse	**125,4**	**121,5**	**112,4**	**104,6**	**97,3**	**97,5**	**96,3**	**62,4**
davon								
Bundeszuschuss ArV/AnV	72,9	70,5	68,4	66,2	65,3	67,6	72,7	49,5
zusätzlicher Bundeszuschuss ArV/AnV	37,9	36,4	29,4	23,8	17,8	15,6	9,6	0,0
Beteiligung KnRV	14,6	14,6	14,6	14,6	14,2	14,3	14,0	12,9
Rentenausgaben einschl. KnRV	**410,9**	**398,9**	**387,9**	**382,7**	**371,7**	**360,0**	**352,5**	**276,2**
Anteil des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben in %	*30,5 %*	*30,5 %*	*29,0 %*	*27,3 %*	*26,2 %*	*27,1 %*	*27,3 %*	*22,6 %*
Weitere Zahlungen an die RV								
a) Beitragszahlungen	**30,5**	**30,3**	**30,1**	**29,6**	**29,7**	**25,7**	**12,4**	**5,0**
davon								
Beitragszahlungen BMA	**28,1**	**27,9**	**27,6**	**27,1**	**27,1**	**22,5**	**9,1**	**2,4**
Beiträge Kindererziehung	23,3	23,2	23,0	22,6	22,4	13,6	0,0	0,0
Beiträge Behinderte in Werkstätten	1,9	1,8	1,7	1,5	1,5	1,4	1,4	0,8
Beiträge auf Arbeitslosenhilfe	2,9	2,9	2,9	3,0	3,2	7,5	7,7	1,6
(nachr.: Beiträge der BA ohne Alhi)	9,2	9,5	9,8	10,3	11,6	13,4	14,9	8,4
Beitragszahlungen andere Ressorts	**2,4**	**2,4**	**2,5**	**2,5**	**2,6**	**3,2**	**3,3**	**2,6**
(Nachversicherung Zeitsoldaten / Beiträge Wehr - und Zivildienstleistende)								
Rentenausgaben einschl. KnRV	**410,9**	**398,9**	**387,9**	**382,7**	**371,7**	**360,0**	**352,5**	**276,2**
Anteil der Bundeszuschüsse und der Beiträge des Bundes an Rentenausgaben in %	*37,9 %*	*38,1 %*	*36,7 %*	*35,1 %*	*34,2 %*	*34,2 %*	*30,8 %*	*24,4 %*
b) Erstattungen	**10,3**	**10,2**	**10,1**	**11,5**	**10,4**	**9,8**	**6,8**	**3,7**
davon								
Erstattungen BMA	**5,2**	**5,4**	**5,6**	**6,9**	**5,8**	**5,8**	**2,7**	**1,1**
Einigungsbedingte Leistungen	1,2	1,5	1,8	2,1	2,5	2,9	0,0	0,0
Zusatzversorgung	3,7	3,6	3,5	4,5	3,0	2,6	2,4	0,7
Invalidenrenten	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Sozialzuschlag	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Erstattungen anderer Ressorts	**5,1**	**4,8**	**4,5**	**4,6**	**4,6**	**4,0**	**4,1**	**2,6**
Sonderversorgung	4,2	3,8	3,4	3,4	3,3	2,5	2,4	1,3
Sonstiges	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,7	1,3
Rentenausgaben einschl. KnRV	**410,9**	**398,9**	**387,9**	**382,7**	**371,7**	**360,0**	**352,5**	**276,2**
Anteil der Bundeszuschüsse, der Beiträge u. Erstattungen des Bundes an Rentenausgaben in %	*40,4 %*	*40,6 %*	*39,3 %*	*38,1 %*	*37,0 %*	*36,9 %*	*32,8 %*	*25,7 %*
Rentenausgaben einschl. KnRV u. Erst.	**421,2**	**409,1**	**398,0**	**394,2**	**382,1**	**369,8**	**359,3**	**279,9**
Anteil der Bundeszuschüsse, der Beiträge u. Erstattungen des Bundes an Rentenausgaben in %	*39,5 %*	*39,6 %*	*38,3 %*	*37,0 %*	*36,0 %*	*36,0 %*	*32,1 %*	*25,4 %*
Summe Bund	**166,2**	**162,0**	**152,6**	**145,7**	**137,4**	**133,0**	**115,5**	**71,1**
Volumen Bundeshaushalt	**502,5**	**495,2**	**487,7**	**478,7**	**478,8**	**482,8**	**456,9**	**457,4**
Anteil am Bundeshaushalt %	***33,1 %***	***32,7 %***	***31,3 %***	***30,4 %***	***28,7 %***	***27,5 %***	***25,3 %***	***15,5 %***

Vorsorge. Die Reformkonzeption der Bundesregierung ist von der Grundüberzeugung geprägt, dass langfristig auch für langjährig Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung die Aufrechterhaltung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards dann gesichert ist, wenn neben der gesetzlichen Rente weitere Alterseinkünfte bezogen werden. Einkünfte aus der betrieblichen Altersvorsorge bzw. aus privater Vorsorge sollen daher in der längeren Frist einen Teil der Sicherungsfunktion übernehmen, die bisher der gesetzlichen Rente allein zugewiesen war. Damit sollen betriebliche Altersvorsorge und private Vorsorge nicht mehr nur Ergänzung der Rente, sondern ein teilweiser Ersatz der Sozialrente sein.

2. Die Elemente der Reform: Ziele, Maßnahmen, Konsequenzen

2.1 Langfristige Stabilisierung der Beitragssätze

12. Erklärtes Ziel der Bundesregierung im Rahmen der Rentenreform, dies ergibt sich auch aus dem Allgemeinen Teil der Begründung des Entwurfs eines Altersvermögensgesetzes, ist die Senkung und langfristige Stabilisierung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung. Als Konsequenz aus der Erkenntnis, dass die umlagefinanzierte Sozialrente allein zunehmend weniger den Lebensstandard sichern kann, besteht das zweite qualitativ neue Reformziel im Aufbau eines möglichst flächendeckenden kapitalgedeckten Alterssicherungssystems.

13. Wie die dem Sozialbeirat vorliegenden Modellrechnungen – auch unter Berücksichtigung der im bisherigen Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Veränderungen – ausweisen, kann das Ziel, den Beitragssatz bis zum Jahre 2030, dem Ende des Vorausberechnungszeitraums, nicht über den Wert von 22 % steigen zu lassen, ebenso erreicht werden, wie das Ziel, das Nettorentenniveau über 67 % zu erhalten, sofern die dem Status-quo-Szenarium wie dem Reformkonzept unterlegten ökonomischen und demographischen Annahmen (vgl. Tabelle 4), deren Validität im Sozialbeirat unterschiedlich beurteilt wird, den zukünftigen realen Rahmenbedingungen entsprechen[8]. Bis zum Jahr 2020 wird in den Modellrechnungen der Schwellenwert von 20 % und bis 2030 der Schwellenwert von 22 % nicht überschritten und ein Nettorentenniveau von 67 % nicht unterschritten.

Dies freilich ist noch keine Gewähr dafür, dass – sofern die diesen Modellrechnungen zugrunde liegenden Annahmen nicht zutreffen sollten – zur Realisierung des Sicherungsziels wie der Beitragsziele keine weiteren politischen Anpassungsoperationen erforderlich werden können, die über die in diesem Reformpaket vorgesehenen Maßnahmen hinausgehen.

[8] Zur Problematisierung und Kritik dieser Annahme vgl. Bundestagsdrucksache 14/4730, S. 159.

14. In diesem Zusammenhang ist zu erinnern an die Aussagen des Sozialbeirats in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2000 zur Problematik langfristiger Modellrechnungen[9]. Die dortigen Ausführungen bezogen sich allerdings auf die 15-jährigen Vorausberechnungen der Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht. Für einen 30-jährigen Vorausberechnungszeitraum gilt daher umso mehr, dass solche Rechnungen nur bedingte Projektionen darstellen, deren Eintreffenswahrscheinlichkeiten von der Gültigkeit der ökonomischen und soziodemographischen Annahmen abhängen. Wenn folglich die Modellrechnungen zur Rentenreform zu dem Ergebnis kommen, dass z. B. im Jahre 2030 ein Beitragssatz von 22 % nicht überschritten wird, dann heißt dies noch nicht, dass dieses Ergebnis ohne gegebenenfalls weitere Maßnahmen tatsächlich eintritt. Und es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Eintretenswahrscheinlichkeit eines bestimmten Berechnungsergebnisses umso unsicherer ist, je weiter es zeitlich entfernt ist. Modellrechnungen haben daher keinen Prognosewert.

15. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die beiden quantitativen Zielfestlegungen unter sich ändernden ökonomischen, demographischen oder steuerlichen Rahmenbedingungen bereits mittelfristig in Konflikt geraten können, sodass künftige Bundesregierungen erneut Abwägungen zwischen beiden Zielen vornehmen müssen.

2.2 Ausbau eines kapitalgedeckten Zusatzversorgungssystems

16. Das innovative Element der Reform ist der Auf- bzw. Ausbau eines kapitalgedeckten privaten Zusatzversorgungssystems. Im Grundsatz soll private Ersparnisbildung – beginnend mit 1 % im Jahre 2002 und einem Zielwert von 4 % bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze im Jahre 2008 – mit 154 Euro pro Person und 185 Euro pro kindergeldberechtigtem Kind gefördert werden, bzw. alternativ und soweit günstiger, der Sparbetrag bis zu 4 % bis zur Beitragsbemessungsgrenze steuerfrei gestellt werden.

17. Staatliche Förderung von Ersparnisbildung durch Zulagen oder steuerliche Begünstigung ist in Deutschland kein Novum, sondern in verschiedenen Vermögensbildungsgesetzen seit Jahrzehnten Praxis. Neu an dem mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ansatz ist die gezielte Ausrichtung auf den Altersvorsorgezweck. Dies wird beispielsweise daran deutlich, dass die Festlegungsfrist nicht wie in den bisherigen Vermögensbildungsgesetzen sechs oder sieben Jahre beträgt, sondern grundsätzlich bis zum Renteneintritt dauert und das gebildete Vermögen nach Ablauf der Festlegungsfrist auch nicht als Kapitalbetrag zur Verfügung stehen soll, sondern als lebenslängliche Rente bzw. langjähriger Auszahlungsplan. Dies ist deswegen sinnvoll, weil eine solche Rente entsprechend der Philosophie des Reformansatzes zumindest das kompensieren soll, was im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen

[9] Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4730, S. 158 ff.

Tabelle 4

Wichtige Annahmen der Bundesregierung zur Berechnung der Wirkungen der Rentenreform 2000[1]

I. Ökonomische Annahmen

Entgeltveränderungen (vH)

Zeitraum	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer
1999	1,1	1,6
2000	1,6	1,6
2001	2,2	2,2
2002–2004	2,6[a]	2,6[a]
2005–2030	3,0[a]	4,1[a]

Entwicklung der Beschäftigung[2] (vH)

Zeitraum	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer
2000	0,6	– 0,2
2001	1,0	0,3
2002–2005	0,4	0,4
2006–2014	jährl. Rückgang um 0,04 Prozentpunkte bis auf 0 vH	
2015–2022 (Ost)/2025 (West)	Beschäftigungsniveau konstant	
ab 2023 (Ost)/2026 (West)	Rückgang analog des Erwerbspersonenpotenzials	

Anzahl der Arbeitslosen (Tausend Personen)

Zeitraum	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer
1999	2 756	1 344
2000	2 530	1 320
2005	2 067	1 088
2010	2 193	936
2015	2 329	655
2020	2 063	329
2025	823	177
2030	758	171

Sozialversicherungsbeiträge (vH)

	Arbeitslosenversicherung[3]	Pflegeversicherung[3]	Krankenversicherung	
			West	Ost
1999	6,5	1,7	13,5	13,9
2000	6,5	1,7	13,5	13,8
2005	6,4	1,7	13,5	13,8
2010	6,4	1,7	13,5	13,8
2015	6,4	1,9	13,5	13,8
2020	4,4	2,0	13,5	13,8
2025	2,0	2,2	13,5	13,8
2030	2,0	2,4	14,0	14,0

II. Demographische Annahmen

Bevölkerungsentwicklung (Millionen Personen)

Zeitraum	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer
2000	66,8	15,3
2005	66,7	15,0
2010	66,5	14,9
2015	66,0	14,9
2020	65,3	14,7
2025	64,3	14,3
2030	63,0	13,9

Wanderungssaldo (Ausländer und Aussiedler)

Zeitraum	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer
1999	72 000	24 000
2000	72 000	14 000
2001	88 000	18 000
2002	104 000	22 000
2003	120 000	26 000
2004	128 000	30 000
2005	130 000	30 000
2006	138 000	32 000
2007	146 000	34 000
2008–2009	154 000	36 000
2010–2019	144 000[b]	36 000[b]
2020–2029	132 000[b]	33 000[b]
2030	124 000	31 000

Fernere Lebenserwartung der 65-jährigen (Jahre)

	Früheres Bundesgebiet		Neue Bundesländer	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
1999	15,1	18,9	14,1	17,9
Entwicklung bis 2006	16,4	20,1	16,4	20,1
Entwicklung bis 2030	17,0	21,6	17,0	21,6
Entwicklung bis 2050	17,7	22,3	17,7	22,3

Nettoreproduktionsrate

Über den gesamten Zeitraum: für das frühere Bundesgebiet 0,67 vH; für die neuen Bundesländer 70 vH bis zum Jahre 2009, danach 100 vH des Westniveaus.

[1] Diskussionsentwurf der Bundesregierung zur Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung des Abbaus eines kapitalgedeckten Vermögens zur Altersvorsorge (Altersvermögensaufbaugesetz – AVAG), Stand: 22. September 2000.

[2] Abhängig Beschäftigte im Inland.

[3] Einheitlicher Beitragssatz in Deutschland.

[a] Jährlicher Anstieg.

[b] Jährlich.

Quelle: BMA

zum Zweck der Stabilisierung des Beitragssatzes langfristig an Rentenleistungen entfällt. Zu der Frage, ob und inwieweit sich entsprechende Rentenniveaus aus der privaten Altersvorsorge einerseits und aus der gesetzlichen Rentenversicherung andererseits zusammenfassen lassen, hat der Sozialbeirat bereits in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2000 Stellung genommen[10].

18. Unabhängig davon bleibt festzuhalten, dass der Grundansatz der staatlichen Förderung von privater Altersvorsorge politisch auf breite Zustimmung stößt. Unstreitig ist auch, dass es nach einer entsprechend langen Ansparphase und bei Ausschöpfung des Förderrahmens gelingen kann, die Leistungsrücknahmen bei der gesetzlichen Rente sogar mehr als zu kompensieren.

Damit wird im Vergleich zu einer Fortschreibung des Status quo die Alterssicherung für den Einzelnen bei einer nicht wesentlich höheren Belastung nachhaltig besser.

19. Der Sozialbeirat betrachtet die nach der letzten Ausbaustufe gewährte staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge als beachtlich. Die in Tabelle 5 ausgewiesenen Werte verdeutlichen, dass Bezieher geringer Einkommen auch bei Ausschöpfung der Förderhöchstgrenzen nur einen minimalen und daher tragbaren Eigenbeitrag zu leisten haben. Eines der Zahlenbeispiele zeigt, dass die Belastung des Bruttoeinkommens bei einem Geringverdienerehepaar mit zwei Kindern durch die Konstruktion der staatlichen Förderung lediglich zwischen 0,40 und 1,74 % liegt. Dies berechtigt zu der Hoffnung, dass das Angebot für eine zusätzliche private Altersvorsorge auch in diesem Einkommenssegment tatsächlich weite Verbreitung findet.

20. Genau wie im umlagefinanzierten Rentensystem ist die „materielle Sicherung“ bzw. „Einkommenssicherheit“ im Alter auch das zentrale Ziel eines kapitalgedeckten Ergänzungssystems. Aus diesem Grund ist auch nicht jede Form der Vermögensbildung bzw. jede Sparform gleichermaßen zur Alterssicherung geeignet bzw. ein kapitalgedecktes Alterssicherungsprodukt. Die wichtigste Anforderung an ein kapitalgedecktes Alterssicherungsprodukt ist die Fähigkeit, ein sicheres lebenslanges Einkommen zu gewährleisten. Die Wichtigkeit dieses Kriteriums resultiert aus der Tatsache, dass man weiß, dass z. B. 40 % der heute geborenen Knaben ein Alter von 80 Jahren erreichen, dass aber kein Individuum weiß, welches Lebensalter es selbst erreichen wird. Dies bedeutet, dass es eine Basisanforderung an ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem ist, über ein lebenslanges Alterseinkommen die Absicherung des Langlebigkeits„risikos“ zu gewährleisten. Dieses lebenslange Alterseinkommen sollte zudem nicht nur aus den Erträgnissen des in der Erwerbsphase angesammelten Kapitalstocks resultieren, sondern auch aus dessen Abschmelzen, d. h. einem Kapitalverzehr. Denn Sach- oder Finanzkapital, welches in der Altersphase nicht verzehrt, sondern vererbt wird, dient nicht der Altersvorsorge des Sparers und ist somit hinsichtlich des spezifischen Zieles „Alterssicherung“ ineffizient.

21. Aus diesem Grund ist es konsequent, die staatliche Förderung der Privatvorsorge davon abhängig zu machen, ob die Sparformen einer Mindestsicherung unterliegen und das Risiko der Langlebigkeit durch eine daraus fließende Rente oder einen langfristigen Auszahlungsplan abgesichert werden kann.

22. Ob alle in dem Zertifizierungsgesetz genannten zwölf Anforderungen an ein gefördertes Altersvorsorgeprodukt notwendig sind oder ob dieser umfangreiche Kriterienkatalog eher ein administratives Hemmnis darstellt, ist strittig. Als wichtig erachtet der Sozialbeirat auf jeden Fall die Kriterien der Beitragsgarantie, Nichtveräußerbarkeit bzw. Nichtverpfändbarkeit und der lebenslangen Auszahlung der zu Alterssicherungszwecken angesparten Beträge.

23. Wer – aus guten Gründen – für eine nachgelagerte Besteuerung des Altersvorsorgesparens plädiert und eine steuerliche Freistellung von Sparleistungen in der Erwerbsphase in Anspruch nimmt, der muss auch bereit sein, eine Versteuerung des Alterseinkommens zu akzeptieren. Bei der Wohnimmobilie bedeutet dies Versteuerung des aus den vom Staat gesetzten Anreizen resultierenden Mietwerts, falls der Erwerb einer Wohnimmobilie über eine nachgelagerte Besteuerung und nicht eine andere Form der steuerlichen Abgeltung gewählt wurde.

24. Die vom Deutschen Bundestag beschlossene Konzeption für die private kapitalgedeckte Altersvorsorge ist im Vorfeld vor allem unter zwei Aspekten kritisiert worden: (1) Bezieher niedriger Einkommen könnten sich eine private Vorsorge in der beabsichtigten Höhe nicht leisten; gerade bei ihnen komme es auf ein ausreichendes Rentenniveau an, wenn sie im Alter den im Erwerbsleben erreichten Lebensstandard in etwa halten wollen und (2) die private Vorsorge könne deswegen, weil sie auf Freiwilligkeit beruhe, nicht 100 % des förderfähigen Personenkreises bzw. 100 % der förderfähigen Sparbeträge erreichen.

25. Personen und Haushalten mit niedrigem Einkommen fällt es zweifellos schwerer als anderen Einkommensgruppen, in einem für die Alterssicherung nennenswertem Umfang Sparkapital zu bilden. Dagegen steht jedoch – nochmals der Verweis auf Tabelle 5 – die beträchtliche Förderung gerade bei Personen mit unterdurchschnittlichen Einkommen. Da Frauen im Segment der Niedrigeinkommen häufiger vertreten sind, werden sie von der staatlichen Förderung in stärkerem Maße begünstigt.

26. In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass ohne Reformmaßnahmen der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung stärker steigen würde, sodass dann das Einkommen der Geringverdiener ebenfalls stärker belastet würde. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Förderbeträge Bestandteil der zu erreichenden 4 % des Einkommens (maximal bis zur Bei-

[10] Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4730, S. 161.

Tabelle 5

Beispiele zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge

Allein stehend, kein Kind			
versicherungspflichtiges Einkommen in Euro/Jahr	1 800,00	15 000,00	20 000,00
Grundzulage	154,00	154,00	154,00
Mindesteigenbeitrag (4 % des Einkommens ./. Zulage)	90,00[11]	446,00	646,00
Verhältnis Mindesteigenbeitrag zu ges. Sparleistung	***36,89 %***	***74,33 %***	***80,75 %***
Verhältnis Mindesteigenbeitrag zu Einkommen	***5,00 %***	***2,97 %***	***3,23 %***
Allein stehend, 1 Kind			
versicherungspflichtiges Einkommen in Euro/Jahr	5 000,00	15 000,00	25 000,00
Grundzulage plus Kinderzulage	339,00	339,00	339,00
Mindesteigenbeitrag (4 % des Einkommens ./. Zulage)	75,00[11]	261,00	661,00
Verhältnis Mindesteigenbeitrag zu ges. Sparleistung	***18,12 %***	***43,50 %***	***66,10 %***
Verhältnis Mindesteigenbeitrag zu Einkommen	***1,50 %***	***1,74 %***	***2,64 %***
Verheiratet, 2 Kinder			
versicherungspflichtiges Einkommen in Euro/Jahr	15 000,00	30 000,00	45 000,00
doppelte Grundzulage plus doppelte Kinderzulage	678,00	678,00	678,00
Mindesteigenbeitrag (4 % des Einkommens ./. Zulage)	60,00[11]	522,00	1 122,00
Verhältnis Mindesteigenbeitrag zu ges. Sparleistung	***8,13 %***	***43,50 %***	***62,33 %***
Verhältnis Mindesteigenbeitrag zu Einkommen	***0,40 %***	***1,74 %***	***2,49 %***

[11] Mindesteigenanteil zur Ausschöpfung des Förderhöchstbetrags.

tragsbemessungsgrenze) sind, die tatsächliche Reduktion des Bruttoeinkommens also erheblich unter diesen 4 % liegt. Läge beispielsweise bei einem Jahreseinkommen von 15 000 Euro im Jahre 2008 bei einer allein stehenden kinderlosen Person der maximal förderfähige Betrag bei 600 Euro/Jahr, dann wären davon 446 Euro durch den Arbeitnehmer aufzubringen, die restlichen 154 Euro wären durch die staatliche Förderung abgedeckt. Bei einem Ehepaar mit zwei Kindern und einem Einkommen von ebenfalls 15 000 Euro wären lediglich 60 Euro selbst aufzubringen; der übrige, an 600 Euro fehlende Betrag käme aus staatlicher Förderung. Allerdings wird sich zeigen müssen, ob nicht andere Gründe wie z. B. mangelnde Bereitschaft zum Konsumverzicht z. B. in den Fällen, in denen das Erreichen einer Altersgrenze zeitlich noch sehr weit entfernt liegt, bei einem Teil des zu fördernden Personenkreises dazu führt, dass keine oder nur eine unzureichende private Alterssicherung betrieben wird.

27. Ernst ist der Einwand zu nehmen, dass – wie bereits kurz angedeutet – mit der Einführung einer staatlich geförderten privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge nicht all diejenigen erreicht würden, die eine solche Förderung in Anspruch nehmen könnten, womit letztlich das Ziel einer umfassenden Alterssicherung für alle Sozialversicherten verfehlt werde. In dieser Hinsicht kann zum jetzigen Zeitpunkt nur spekuliert werden, wie hoch sich der Ausschöpfungsgrad der Förderung bei Erreichen der Maximalförderung nach dem Jahr 2007 tatsächlich darstellen wird und welche Personenkreise sich an der privaten Altersvorsorge nicht beteiligen. Dem Gesetzentwurf zufolge soll die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorschlagen, wenn sich zeigt, dass durch die Förderung der freiwilligen zusätzlichen Altersvorsorge eine ausreichende Verbreitung nicht erreicht werden kann.

28. Der Notwendigkeit einer Normung der zu fördernden Altersvorsorgeverträge wird im Gesetzentwurf in hinreichendem Maße über die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen entsprochen.

29. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ist beschlossen worden, dass künftig auch selbstgenutztes Wohnungseigentum förderungsfähig ist, soweit die im Entwurf eines Zertifizierungsgesetzes genannten Förderkriterien gleichwertig erfüllt werden. Dies entspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung.

30. Die selbstgenutzte Wohnimmobilie wurde in den Katalog der förderfähigen Sparformen aufgenommen. Dies geschah wegen der hohen Wertschätzung, die Wohneigentum als Altersvorsorge in weiten Kreisen der Bevölkerung genießt. Diese Wertschätzung legitimiert eine Förderung auch des Wohneigentums als kapitalgedecktes Altersvorsorgeprodukt, nicht dagegen eine Sonderbehandlung bei der Förderung. Der Sozialbeirat erachtet es als selbstverständlich, dass für alle nach dem Altersvermögensgesetz geförderten Sparformen der privaten Altersvorsorge die gleichen Kriterien gelten sollten. Jede Sonderbehandlung einer dieser Sparformen würde eine Diskriminierung anderer Sparformen bedeuten. Wer in der ersparten Miete ein lebenslanges „Alterseinkommenssubstitut“ sieht und die neue Förderung in Anspruch nehmen will, muss auch bereit sein, die mit dieser Förderung korrespondierende nachgelagerte Besteuerung eines anteiligen Mietwertes oder eine andere Form der steuerlichen Abgeltung zu akzeptieren.

31. Eine weitere Form der kapitalgedeckten Rentenversicherung ist die betriebliche Altersvorsorge. Wie im Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2000 ausgeführt, befürwortet der Sozialbeirat neben der Förderung der Privatvorsorge (3. Säule der Alterssicherung) auch einen Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge (2. Säule). Der Deutsche Bundestag hat hierzu beschlossen, dass die staatliche Förderung der betrieblichen Alterssicherung nicht mehr von den für die private Altersvorsorge relevanten zwölf Förderkriterien abhängt, sondern diese Kriterien weiterhin nur für die Altersvorsorgeprodukte von Banken, Versicherungen und anderen Finanzinstituten gelten werden. Der Sozialbeirat bewertet dies als positiv, da so die Einbeziehung der bestehenden Modelle der betrieblichen Altersvorsorge in die staatliche Förderung ermöglicht wird und bestehende Wege der betrieblichen und tarifvertraglichen Regelungen nicht gegenüber privater Altersvorsorge diskriminiert werden.

32. Gegenwärtig bestehen vier Durchführungswege: Direktversicherung, Direktzusage, Pensionskasse und Unterstützungskasse. Diese werden steuerlich unterschiedlich behandelt. Da von diesen vier Wegen bisher nur zwei in die staatliche Förderung einbezogen wurden, begrüßt der Sozialbeirat die Zulassung von Pensionsfonds.

33. Korrekturen waren somit nötig, da zur Erreichung des Ziels, die Altersvorsorge dauerhaft auf drei Säulen zu basieren, nach Auffassung des Sozialbeirats eine Stärkung der zweiten Säule erforderlich ist. Da mit der betrieblichen Altersvorsorge verschiedene Vorteile im Vergleich zur Privatvorsorge und mit dem der Sozialversicherung sehr ähnlichem Leistungsspektrum eine gute Ergänzung verbunden ist, erscheint auch aus dieser Perspektive ein Ausbau sinnvoll. Darauf hat der Sozialbeirat in seinem letztjährigen Gutachten zum Rentenversicherungsbericht hingewiesen[12].

34. Mit dem Instrument Pensionsfonds werden für die Arbeitnehmer die Voraussetzungen dafür geschaffen, die steuerliche bzw. die Zulagenförderung in Anspruch zu nehmen. Es ergeben sich zwei Möglichkeiten: Entweder können Arbeitnehmer/-geber die Förderung wie bisher mit steuer- und beitragsfreiem Aufwand fortführen (stammt der Aufwand aus Entgeltumwandlung, jedoch nur in einer Übergangszeit bis Ende 2008 mit beitragsfreiem Aufwand) oder mit beitragspflichtigem Aufwand die Zulage bzw. den Sonderausgabenabzug in Anspruch nehmen. Der Pensionsfonds stellt eine Brücke dar, die die steuerunschädliche Übertragung von Anwartschaften aus

[12] Vgl. Bundesratsdrucksache 769/00, S. 162, TZ 41.

Tabelle 6

Steuer- und Beitragsfreiheit des Aufwands zur betrieblichen Altersversorgung

Durchführungsweg	Steuerfreiheit*	Beitragsfreiheit**
Pensionsfonds	bis zu 4 % BBG der Rentenversicherung (ca. 4 000 DM in 2001)	bis zu 4 % BBG der Rentenversicherung (ca. 4 000 DM in 2001)
Pensionskasse	1) bis zu 4 % BBG der Rentenversicherung (ca. 4 000 DM in 2001) 2) Pauschalsteuer 20 %	1) bis zu 4 % BBG der Rentenversicherung (ca. 4 000 DM in 2001) 2) 3 408 DM/4 200 DM
Direktversicherung	Pauschalsteuer 20 %	3 408 DM/4 200 DM
Direktzusage	Rückstellung unbegrenzt ohne Zufluss beim AN	kein Entgelt beim AN
Unterstützungskasse	Betriebsausgabe begrenzt auf Kassenvermögen ohne Zufluss beim AN	kein Entgelt beim AN
Rückgedeckte Unterstützungskasse	Betriebsausgabe unbegrenzt ohne Zufluss beim AN	kein Entgelt beim AN

* Steuerfreiheit besteht daneben durch Sonderausgabenabzug/Zulage nach § 10a EStG für Aufwand des Arbeitnehmers zur betrieblichen Altersvorsorge in den Förderstufen ab 2002 bis 2008 von 1 bis 4 % BBG der Rentenversicherung.

** Beitragsfreiheit besteht bei der Zuführung des Arbeitgebers auch für Aufwand durch den Arbeitnehmer aus Entgeltumwandlung für eine betriebliche Altersversorgung noch bis zum 31. Dezember 2008 begrenzt auf bis zu 4 % der BBG der RV, bei Pauschalversteuerung nach § 40b EStG begrenzt auf die Beträge von 3 408 DM bzw. 4 200 DM; danach besteht Beitragspflicht aus Entgeltumwandlung, die für die Förderung nach § 10a EStG eingesetzt werden kann.

der Direktzusage und Unterstützungskasse in den Pensionsfonds ermöglicht. Auf diese Weise wird der Zugang zu dem steuerlichen Fördersystem auch für diese beiden Wege eröffnet. In einer Übergangszeit wird dieser Zugang zum Pensionsfonds auf zwei parallelen Wegen mit unterschiedlicher Finanzierungsmöglichkeit eröffnet. Diese Überführungsmöglichkeit sollte auch für Pensionskassen geschaffen werden.

35. Da der Aufwand für den Pensionsfonds steuerfrei geleistet werden kann, werden die daraus fließenden Leistungen nachgelagert besteuert. Aufgrund der sachlichen Nähe zu den Pensionsfonds ist der Aufwand in die Pensionskasse ebenfalls steuerfrei gestellt. Für die Direktversicherung bleibt es bei der Pauschalbesteuerung nach § 40b EstG.

36. Folgende Eigenschaften charakterisieren diese Pensionsfonds:

– Die Finanzierung erfolgt nach dem Kapitaldeckungsprinzip, sodass sie nicht in dem Maße vom demographischen Wandel betroffen sind, wie dies bei umlagefinanzierten Systemen der Fall ist.

– Die hohe Anlagefreiheit für den Pensionsfonds ermöglicht es, über dieses externe Instrument potenziell höhere Renditen zu erwirtschaften als bisher und damit die schon bestehende Versorgungseffizienz der betrieblichen Altersvorsorge noch zu steigern. Zu beobachten ist freilich, ob damit auch ein europataugliches Instrument geschaffen wird, das dem Wettbewerb in diesem Bereich standhalten kann.

– Durch die unternehmensexterne Finanzierung ergibt sich durch die Lenkungsfunktion des Kapitalmarktes eine andere Kapitalallokation.

– Sowohl Beitragszusagen (defined contribution) als auch Leistungszusagen (defined benefit) sind möglich.

– Anwartschaften der Arbeitnehmer sind bei einem Arbeitsplatzwechsel übertragbar.

– Die Notwendigkeit eines Insolvenzschutzes bei Beitragszusagen beruht auf der hohen Anlagefreiheit. Bei Leistungszusagen ist die Entscheidung, diese ebenfalls in den Insolvenzschutz einzubeziehen, davon abhängig, in welchem Maße die bisher für die Pensionskasse und die Direktversicherung bestehende Regulierung der Anlagen und der Versicherungsaufsicht für den Pensionsfonds gelockert wird. Bei hoher Anlagefreiheit auch für Leistungszusagen wäre dieser Insolvenzschutz eine zwangsläufige Folge.

37. Eine Anwartschaft auf Leistungen der ausschließlich arbeitgeberfinanzierten betrieblichen Altersvorsorge soll künftig erhalten bleiben, wenn zum Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Unternehmen die Zusage bereits fünf Jahre bestanden hat und das 30. Lebensjahr vollendet ist (bisher zehn Jahre und Alter 35). Soweit sich aus den unterschiedlichen Erwerbsbiographien geringere Anwartschaften von Frauen in der betrieblichen Altersvorsorge ergeben, verringert die Neuregelung diese Wirkung und verbessert damit die Situation erwerbstätiger Frauen in der betrieblichen Altersvorsorge im Vergleich zum Status quo.

Die Mitnahme von durch Entgeltumwandlung finanzierten Anwartschaften auf betriebliche Altersvorsorge bei Arbeitsplatzwechsel soll nach der Entscheidung des Deutschen Bundestages erleichtert werden. Arbeitnehmer sollen verlangen können, dass der bisherige Arbeitgeber den Barwert der erworbenen Anwartschaften auf einen neuen Arbeitgeber bzw. Versorgungsträger des neuen Arbeitgebers überträgt, wenn dieser bereit ist, die Verpflichtungen des alten Arbeitgebers zu übernehmen. Der Sozialbeirat hält diese Regelungen für sachgerecht und begrüßenswert. Es fehlt allerdings noch die steuerliche Flankierung. Diese fordert der Sozialbeirat ein.

2.3 Neuordnung der Hinterbliebenenrenten

38. Hauptanliegen der Bundesregierung bei ihren Vorschlägen zur Reform des Hinterbliebenenrentenrechts ist die Ausrichtung von Witwen- und Witwerrenten auf Personen, die wegen der Erziehung von Kindern regelmäßig keine durchgehende Erwerbsbiographie aufweisen. Diesen Verbesserungen stehen Leistungsrücknahmen insbesondere bei Kinderlosen gegenüber. Alle Änderungen sind mit einer Schutzwirkung entfaltenden langen Übergangsregelung verbunden. Dies ist erforderlich, weil sich Eheleute bei ihrer Lebensplanung an den derzeit geltenden Regelungen orientiert haben und eine Änderung der Lebensplanung auch angesichts der derzeitigen Arbeitsmarktsituation vielfach nur schwer zu realisieren sein wird.

39. Mit der Rentenreform wird es zu weit reichenden, allerdings erst sehr langfristig voll wirksamen Änderungen bei den Hinterbliebenenrenten kommen. Dies betrifft insbesondere vier Bereiche, nämlich die Quasi-Abschaffung der „kleinen“ Witwenrente, die Absenkung des Leistungsniveaus der regulären Hinterbliebenenrente von bisher 60 auf 55 % (wenn auch zumindest teilweise ausgeglichen durch eine Kinderkomponente), eine Ausweitung der Anrechnungsbestimmungen für Einkommen des überlebenden Ehegatten und die Einführung eines Optionsrechts, wonach durch eine gemeinsame Erklärung auf einen künftigen Hinterbliebenenrentenanspruch verzichtet werden kann und stattdessen eine hälftige Teilung der während der Ehezeit erworbenen Anwartschaften vorgenommen werden kann. Letzteres wurde im Gesetzgebungsverfahren in der Weise modifiziert, dass das Rentensplitting nur dann durchzuführen ist, wenn bei den Ehegatten 25 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten vorhanden sind. Damit soll eine ungerechtfertigte Begünstigung von Personen vermieden werden, die den Schwerpunkt ihrer Versorgung außerhalb der Rentenversicherung haben.

40. All diese Regelungen sollen für Ehen gelten, die nach dem 31. Dezember 2001 geschlossen werden; weiterhin für bestehende Ehen, in denen beide Partner jünger sind als 40 Jahre. Das alte Recht soll weitergelten für jetzige Witwen und Witwer sowie für am 31. Dezember 2001 bestehende Ehen, in denen mindestens ein Partner älter ist als 40 Jahre.

41. Der Sozialbeirat beurteilt die vorgesehenen Neuregelungen differenziert. Generell ist davon auszugehen, dass die Leistungen aus der Hinterbliebenenrente nicht unwesentlich sinken werden. Gleichwohl wird diese Leistungsreduzierung bei einer aus einer Standardrente abgeleiteten Hinterbliebenenrente ab der Anrechnung von zwei Kindern kompensiert. Im Übrigen ist wegen der sehr weit gehenden Übergangsregelungen davon auszugehen, dass durch die beabsichtigten Maßnahmen die Lebensplanung nicht in unzumutbarer Weise beeinträchtigt wird. Dies gilt gleichermaßen für die künftige zweijährige Befristung der „kleinen“ Witwenrente, deren Unterhaltsersatzfunktion ohnehin zweifelhaft ist.

42. Schon aus Gleichbehandlungsgründen erscheint die geplante erweiterte Einkommensanrechnung geboten und sachgerecht. Es ist nicht nachvollziehbar, wenn bei der Einkommensanrechnung danach differenziert wird, ob es sich beispielsweise um Einkommen aus unselbstständiger Tätigkeit oder aus Vermietung und Verpachtung handelt. Der im Gesetzentwurf vorgesehene Verzicht auf die Anrechenbarkeit der staatlich geförderten Vorsorge stellt einen Anreiz insbesondere für Frauen dar, freiwillig private Altersvorsorge zu betreiben.

43. Das vorgesehene „Einfrieren“ des anrechnungsfreien Betrages bei der Einkommensanrechnung beeinträchtigt die Unterhaltsersatzfunktion der Hinterbliebenenrente nicht. Nach dem Gesetzentwurf für das Jahr 2012 ist im Übrigen ein Bericht der Bundesregierung zu der Frage vorgesehen, ob die Festschreibung des Freibetrages unter Berücksichtigung der Einkommenssituation von Hinterbliebenen und der Entwicklung des Arbeitsmarktes für Frauen angemessen war. Im Zuge der Behandlung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag wurde die Einfrierens-Regelung insoweit modifiziert, als künftig der kindbezogene Freibetrag bei der Einkommensanrechnung dauerhaft dynamisch ausgestaltet wurde, sodass das Anliegen, den Sachverhalt Kindererziehung durch vielfältige Regelungen zu fördern, auch hier zum Ausdruck kommt.

2.4 Eigenständige Sicherung der Frau

44. Erklärtes Ziel der Rentenreform ist es auch, die eigenständige soziale Sicherung von Frauen zu verbessern. Eine Notwendigkeit hierzu erwächst insbesondere daraus, dass Frauen in der Regel nach der Geburt eines Kindes zumindest für eine gewisse Zeit ganz oder teilweise aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

45. Der Gesetzentwurf versucht, die daraus für die Alterssicherung entstehenden Nachteile insbesondere für Frauen abzumildern. Es ist vorgesehen, Zeiten mit niedrigen Verdiensten in den ersten zehn Jahren nach der Geburt eines Kindes um 50 % höher zu bewerten, allerdings begrenzt durch die Höhe des allgemeinen Durchschnittsverdienstes. Ferner ist vorgesehen, Zeiten auch ohne Beitragszahlung rentensteigernd anzurechnen, wenn mehrere Kinder erzogen werden. Hinzuweisen ist ergänzend in diesem Zusammenhang auch darauf, dass den allgemeinen Verschlechterungen bei Hinterbliebenenrenten Verbesserungen gegenüberstehen, die ab zwei Kindern dazu führen, dass eine Hinterbliebenenrente nach neuem Recht höher ist als nach geltendem Recht. Im Übrigen ist nach Auffassung des Sozialbeirats die gefundene Lösung in Form eines zusätzlichen Entgeltpunkts je Kind aus verteilungspolitischen Gründen sachgerecht. Sie stellt eine zielgruppenorientierte Fortsetzung der 1992 ausgelaufenen Instrumente der Rente nach Mindesteinkommen dar, sodass diese rentenrechtliche Begünstigung für die Gruppe der kindererziehenden Frauen fortgeführt werden kann.

46. Gegen diese Einschätzung sprechen im Ergebnis auch nicht rentensystematische Erwägungen der Art, dass kindbezogene Anteile einer Witwenrente gegebenenfalls der Einkommensanrechnung unterliegen. Verteilungspolitische Argumente haben hier das größere Gewicht. Und ob eine Frau deswegen nicht in den Genuss des Kinderzuschlags kommen kann, weil ihr verstorbener Mann nicht Versicherter in der gesetzlichen Rentenversicherung war, ist letztlich eine Frage der Versorgungssystematik und der Übertragung von Maßnahmen der Rentenreform auch auf andere Alterssicherungssysteme.

47. Teilweise ist im Vorfeld der Reform kritisiert worden, dass die geplanten Verbesserungen „bescheiden“ seien. Solche Kritik verkennt allerdings nach Ansicht des Sozialbeirats, dass sich die Rentenversicherung nur begrenzt dazu eignet, als Umverteilungsinstrument von Erwerbstätigen bzw. Beitragszahlern zu Nichterwerbstätigen zu dienen. Der Ausweg könnte darin bestehen, dass für entsprechend anerkannte Zeiten von Nichterwerbstätigkeit ein „Beitragszahler“ gefunden würde. Beispielsweise ist dies der Bund seit 1999 für drei Jahre Kindererziehungszeiten. Zu berücksichtigen ist aber in diesem Zusammenhang, dass der Bundesanteil an den Rentenausgaben bereits eine Höhe erreicht hat, die weitere Ausweitungen finanzpolitisch und versicherungssystematisch nur noch schwer möglich erscheinen lässt. Im Ergebnis sieht der Sozialbeirat in der gefundenen Lösung einen tragbaren Kompromiss, der die richtige Richtung aufzeigt.

48. Die Bundesregierung hat in der Reform der Hinterbliebenenversorgung und der Reform der eigenständigen Sicherung der Frau weitere Schritte zur Verbesserung der Rentenanwartschaften von Frauen mit Kindern unternommen. Damit wird die Altersversorgung mehr als bisher der Lebenswirklichkeit von Frauen gerecht, die einerseits zunehmend erwerbstätig sind, andererseits auch wegen Kindererziehung geringere Rentenansprüche erwerben. Viele Frauen werden auch in Zukunft auf abgeleitete Ansprüche angewiesen sein. Damit bleibt die Aufgabe der Gleichstellung von Frau und Mann erhalten. Die gesellschaftliche Bedeutung der Kinderfrage wird aber bei zunehmender Erwerbstätigkeit der Frau immer weniger eine Frage der Alterssicherungssysteme sein.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Förderung der Erziehung von Kindern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist und daher im Prinzip über das staatliche Steuer- und Transfersystem organisiert werden sollte.

2.5 Bedarfsorientierte Mindestsicherung

49. Zu der ursprünglich geplanten Konzeption einer bedarfsorientierten Mindestsicherung hat sich der Sozialbeirat bereits in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 1999 in einer gesonderten Stellungnahme geäußert[13]. Die ursprüngliche Ausgestaltung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung hat keinen Eingang in den Gesetzentwurf gefunden. Stattdessen ist vorgesehen, das Rückgriffsrecht der mit der Organisation betrauten kommunalen Einrichtungen auf Kinder von über 65-jährigen Personen oder Erwerbsunfähige einzuschränken bzw. zu beseitigen.

50. Der Sozialbeirat anerkennt, dass diese Maßnahme zur Bekämpfung verschämter Altersarmut geeignet ist. Auch wenn der Deutsche Bundestag hierzu ein eigenständiges Leistungsgesetz beschlossen hat, wird der entfallende Regress auf Kinder und Eltern unterschiedlich beurteilt.

51. Im Vorfeld der Reform ist teilweise auch behauptet worden, dass die Konsolidierungsmaßnahmen, insbesondere aber die beabsichtigten Leistungsreduzierungen dazu führten, dass künftig mit einem Anwachsen von Altersarmut im Sinne von Sozialhilfebedürftigkeit zu rechnen sei. Der Sozialbeirat hält dies für wenig wahrscheinlich. Zum einen ist ein Rentenanspruch unterhalb des Sozialhilfeniveaus kein hinreichender Beleg für Altersarmut, zum anderen unterstellt das Argument, dass in Zukunft die Sozialhilfeansprüche im Gleichschritt mit den Löhnen dynamisiert werden und nicht nach Maßgabe der voraussichtlich flacher verlaufenden Entwicklung der Lebenshaltungskosten. Zum anderen sind mit dem Reformwerk auch Verbesserungen, wenn auch erst langfristig wirkend, insbesondere für Frauen verbunden, die Kinder erzogen haben und daher Lücken in ihrer Erwerbsbiographie aufweisen. Ziel ist es dabei, diese Lücken ganz oder teilweise zu schließen, was wiederum das Risiko von Sozialhilfebedürftigkeit reduziert. Dies gilt im Übrigen auch für die Kinderkomponente in Hinterbliebenenrenten.

2.6 Neuordnung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit

52. Die Reform im Bereich der Erwerbsminderungsrenten ist bereits von den gesetzgebenden Körperschaften verabschiedet worden, nicht zuletzt, weil die Notwendig-

[13] Stellungnahme des Sozialbeirats zu einigen Vorschlägen zur Reform der Alterssicherung in Deutschland, Anlage 3 zum Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1999, Bundesratsdrucksache 655/99, S. 146 f.

keit bestand, sie zum 1. Januar 2001 in Kraft zu setzen, da die Aussetzung der entsprechenden Maßnahmen im Rentenreformgesetz 1999 bis Ende 2000 befristet war. Die Reform der Erwerbsminderungsrenten ist jedoch Bestandteil des Gesamtkonzepts, weswegen an dieser Stelle darauf einzugehen ist.

53. Langfristig wird nach der Reform die bisherige Berufsunfähigkeitsrente entfallen. Allerdings wurde die Übergangsfrist aus Gründen des Vertrauensschutzes erweitert bis zu den heute 40-Jährigen. Der Sozialbeirat hält die Abschaffung der Leistung Berufsunfähigkeitsrente für sachgerecht.

54. Im Vergleich zum Rentenreformgesetz 1999 ist es bei den Abschlägen bei Erwerbsminderungsrenten geblieben, allerdings wurde die Kompensation mit der vollen Zurechnungszeit bis zum 60. Lebensjahr ausgeweitet. Schließlich wird es – anders als im RRG 1999 vorgesehen – für Versicherte mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die zwar noch eine Beschäftigung von drei bis unter sechs Stunden täglich ausüben können, aber keinen entsprechenden Teilzeitarbeitsplatz finden, auch weiterhin eine volle Erwerbsunfähigkeitsrente geben. Die so genannte konkrete Betrachtungsweise wird also weiter angewandt.

55. Für entscheidend hält es der Sozialbeirat, dass der Invaliditätsschutz nicht aus dem Leistungsspektrum der Rentenversicherung herausgenommen wird. Die Invaliditätssicherung ist somit auch künftig ein wichtiges Element der solidarischen gesetzlichen Rentenversicherung.

56. Durch die Neuregelungen entstehen gegenüber dem Rechtsstand Rentenreformgesetz 1999 bei der Rentenversicherung in gewissem Umfang Mehrausgaben. Bedingt ist dies durch eine Erweiterung von Vertrauensschutzregelungen sowie die weitere Anwendung der konkreten Betrachtungsweise bei Versicherten mit einem Restleistungsvermögen von drei bis unter sechs Stunden. Letzteres kann freilich nur wegen der immer noch unbefriedigenden Situation auf dem Teilzeitarbeitsmarkt für gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitnehmer gerechtfertigt werden. Die vorgesehene Weitergeltung der konkreten Betrachtungsweise in diesen Fällen führt nämlich dazu, dass die Rentenversicherung auch weiterhin das Arbeitsmarktrisiko der Versicherten zu einem erheblichen Teil mitträgt. Allerdings ist auch festgelegt, dass die Bundesanstalt für Arbeit der Rentenversicherung die Aufwendungen für diese arbeitsmarktbedingten Erwerbsminderungsrenten zur Hälfte erstattet. Diese Erstattungspflicht ist aber auf die Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs beschränkt. Da die Bezugsdauer der Erwerbsminderungsrente im Regelfall die Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes jedoch deutlich überschreiten dürfte, werden die Mehrausgaben der Rentenversicherung für diese arbeitsmarktbedingten Renten nur zu einem Teil kompensiert. Die Höhe des Rentenanspruchs ist in diesem Fall aber geringer als der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung.

2.7 Wegfall des bisher vorgesehenen Ausgleichsfaktors und Ersatz durch eine geänderte Anpassungsformel

57. Nach den Anhörungen zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung und in der Folge der Beratungen im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages ist der zunächst vorgesehene Ausgleichsfaktor, mit dem die ab 2011 zugehenden Renten um jeweils 0,3 %, steigend bis auf 6 % im Jahre 2030, vermindert werden sollten, weggefallen. Um ein finanziell gleiches Ergebnis und damit nach den Modellrechnungen einen Beitragssatz von maximal 22 % im Jahr 2030 sicherzustellen, wurde die bisher vorgesehene Anpassungsformel verändert. Danach wirken sich ab 2011 Veränderungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und gegebenenfalls des Altersvorsorgeanteils stärker auf die jährlichen Rentenanpassungen aus als nach der ursprünglich vorgesehenen Formel. Im Grundsatz folgt damit der Deutsche Bundestag einem Vorschlag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger aus den Anhörungen zum Gesetzentwurf. Danach verläuft der Rentenanstieg entsprechend der definierten reduzierten Lohnentwicklung ab dem Jahre 2011 geringfügig flacher als nach der Formel des Gesetzentwurfs der Bundesregierung.

58. Hauptergebnis dieser Änderung ist, dass künftig eine Gleichbehandlung von Rentenzugang und Rentenbestand beibehalten wird. Dies bedeutet, dass es auch nach dem Jahr 2011 ein einheitliches Rentenniveau geben wird und damit einer der Hauptkritikpunkte an dem Reformvorhaben beseitigt ist. Der Sozialbeirat hält es für richtig, dass mit dem gefundenen Kompromiss auch künftig ein einheitliches Rentenniveau für Zugang und Bestand gewährleistet ist und es damit auch im Jahre 2030 ein einheitliches Rentenniveau geben wird.

59. Die neue, ab 2011 geltende Anpassungsformel ist ebenso wie der Ausgleichsfaktor es war, Ausfluss einer einnahmeorientierten Rentenpolitik; denn sowohl der sich kumulierende jährliche Abschlag in Höhe von 0,3 % bei den Zugangsrenten wie die nunmehr geltende Regelung wurden iterativ aus dem politisch vorgegebenen Beitragsziel von maximal 22 % für 2030 abgeleitet.

60. In den politischen Diskussionen, die zur Rücknahme des Ausgleichsfaktors und zur Veränderung der Anpassungsformel führten, spielte die Höhe des für 2030 anzustrebenden Rentenniveaus eine zentrale Rolle, da der Gesetzentwurf auch eine Rentenniveausicherungsklausel enthielt, nach der die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften Vorschläge zu unterbreiten hat, wenn das Rentenniveau in den langfristigen Vorausberechnungen den Mindestwert von 64 % zu unterschreiten droht. Dieser Wert ist nach dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 26. Januar 2001 auf 67 % angehoben worden.

61. Das Rentenniveau ist definiert als Quotient aus der jeweiligen Standardrente und dem jeweiligen Nettodurchschnittslohn. Einer Standardrente liegen 45 Versicherungsjahre jeweils mit Durchschnittsentgelt zugrunde.

Der Nettolohn wird auf der Basis von Angaben der Arbeitgeber unter Auswertung der ihnen vorliegenden Lohnsteuerkarten vom Statistischen Bundesamt nach Maßgabe der geltenden Vorschriften zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelt.

62. Der Sozialbeirat hält die Aussagekraft des „Rentenniveaus“ für begrenzt. Denn die Höhe der individuellen Rentenansprüche hängt nicht nur von den Versicherungszeiten und dem Alter im Falle des vorzeitigen oder aufgeschobenen Renteneintritts ab, sondern auch vom Verlauf des mit Beiträgen belegten Einkommens. In die Erstberechnung eines Rentenanspruchs gehen alle Jahre der Erwerbs- bzw. Versicherungsbiographie mit dem gleichen Gewicht ein. Daher verschleiert das auf Durchschnittseinkommen normierte Rentenniveau die tatsächliche Höhe eines am letzten Arbeitseinkommen gemessenen Versorgungsniveaus und damit auch eine etwaige Versorgungslücke, wenn – wie dies oft bei Angestellten der Fall ist – das Arbeitsentgelt bis zum Renteneintritt ansteigt. Auf der anderen Seite zeigt das Rentenniveau bei Versicherten, bei denen das Arbeitseinkommen in den Jahren vor dem Renteneintritt rückläufig war, z. B. bei Personen in Altersteilzeit, bezogen auf das letzte Entgelt, eine zu hohe tatsächliche Ersetzungsquote an.

Hinzu kommen Einflüsse, die sich aus der Progression der Lohn- bzw. Einkommensteuer ergeben. Liegt ein versichertes Einkommen oberhalb des Durchschnittsverdienstes, dann ergibt sich in der Folge der progressiv höheren Besteuerung auch ein höheres „individualisiertes“ Rentenniveau; genau umgekehrt ist es bei versicherten Einkommen unterhalb des Durchschnitts.

63. Die Fixierung bei 67 %, also vergleichsweise nahe dem gegenwärtigen Wert von rd. 70 %, könnte eine Bundesregierung dazu zwingen, aufgrund externer Einflüsse zu handeln. Wegen der um rd. ein Jahr zeitverzögerten Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung ist außerdem bei einem schwachen Konjunkturverlauf und damit einhergehenden niedrigen Lohnsteigerungsraten typischerweise das Rentenniveau hoch, während es in Boomphasen mit hohen Lohnsteigerungsraten typischerweise niedrig ist.

2.8 Neue Anpassungsformel und Angleichungsprozess bei den Renten in den neuen Ländern

64. Die Gesetzentwürfe für die Rentenreform enthalten keine gesondert auf die neuen Länder ausgerichteten Vorschriften. An der grundsätzlichen Haltung der Bundesregierung, dass im Zuge der weiteren Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West sich mit der Lohnentwicklung auch die Rentenwerte weiter annähern werden, hat sich dessen ungeachtet nichts geändert. Die neue Rentenanpassungsformel wird gleichwohl einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Dauer dieses Angleichungsprozesses haben.

65. Zum 1. Juli 1999 betrug das Verhältnis der aktuellen Rentenwerte Ost zu West rd. 87 %; das Verhältnis der Nettoentgelte lag nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen mit 83 % in einer ähnlichen Größenordnung. Das Verhältnis der Bruttoentgelte nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen hingegen lag bei lediglich rd. 76 %.

66. Zur Angleichung der Löhne müssen zu einem aus heutiger Perspektive nicht exakt bestimmbaren Zeitpunkt die Nettolöhne in den neuen Bundesländern um insgesamt rd. 17 Prozentpunkte stärker steigen als in den alten Bundesländern, die Bruttolöhne allerdings um rd. 24 Prozentpunkte. Da der Rentenwert Ost nur um rd. 13 Prozentpunkte niedriger ist als der Rentenwert West, wird bereits an dieser Stelle deutlich, dass auch bei einer Rentenanpassung nach der bis 1999 praktizierten Nettoformel die Angleichung der Nettolöhne nicht automatisch zu einer Angleichung der aktuellen Rentenwerte führt.

67. Auf den ersten Blick passt ein Anstieg der Bruttolöhne um 24 Prozentpunkte nicht mit einem Anstieg der Nettolöhne um 17 Prozentpunkte zusammen. Der Nettolohn nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelt sich aus dem Bruttolohn abzüglich der (von den Arbeitnehmern) zu leistenden Sozialversicherungsbeiträge, des staatlich geförderten Altersvorsorgesparens und abzüglich der Lohnsteuer. Die Sozialversicherungsbeiträge sind bereits heute in den alten und neuen Bundesländern (nahezu) gleich, nur die Beiträge zur Krankenversicherung sind in den neuen Bundesländern um wenige Zehntel Prozentpunkte höher. Das Altersvorsorgesparen wird in den Jahren 2003 bis 2010 pauschal in Höhe von 0,5 bis 4 % in acht Schritten aus der Rentenanpassung herausgerechnet. Für die Lohnsteuerquote hingegen wird in den alten Bundesländern in Modellrechnungen von 1999 bis 2030 von einer moderaten Steigerung von 20,51 % bis auf 22,19 % ausgegangen. In den neuen Bundesländern steigt sie im gleichen Zeitraum von 13,63 % auf 22,19 % an. Die Progression der Lohnsteuer bremst also den Nettolohnanstieg im Vergleich zum Bruttolohnanstieg sehr stark ab.

68. Bei einer rein nettolohnbezogenen Rentenanpassung wirkt dieser Mechanismus dämpfend auf den parallelen Anstieg der Rentenwerte. Die Verhältnisse der Nettolöhne und damit der aktuellen Rentenwerte steigen dann schwächer als das Verhältnis der Bruttolöhne. Entfernt man dagegen, wie jetzt im Gesetzentwurf geschehen, dieses Dämpfungselement aus der Anpassungsformel, so steigt das Verhältnis der Rentenwerte wie das Verhältnis der Bruttolöhne. Die Beiträge zur Altersvorsorge haben darauf keinen Einfluss, weil sie in den alten und neuen Bundesländern gleich sind. Der höhere Bruttolohnanstieg (bis zum Erreichen der vollständigen Angleichung die angeführten 24 Prozentpunkte) in den neuen Bundesländern schlägt somit voll auf die Rentenanpassung durch und sorgt so für eine deutlich frühere Angleichung der Renten als nach der bisherigen Nettoanpassungsformel.

Exkurs:
Rechnerisch lässt sich der Sachverhalt wie folgt darstellen:

Nettoanpassung:

$$Anpassung = \frac{Bruttolohn\,(Vorjahr)}{Bruttolohn\,(Vorvorjahr)} \; x \; \frac{Nettoquote\,(Vorjahr)}{Nettoquote\,(Vorvorjahr)} \; x \; \frac{KVdR + PVdR\,(Vorvorjahr)}{KVdR + PVdR\,(Vorjahr)}$$

Die Veränderung der Beitragssätze zur Krankenversicherung und zur Pflegeversicherung der Rentner soll hier der besseren Übersicht wegen keine Rolle spielen. Die obige Formel lässt sich dann auch darstellen als:

$$Anpassung = Veränderung\ Brutto\ \ x\ Veränderung\ Nettoquote$$

Bildet man nun das Verhältnis der Anpassungen Ost zu West, so ergibt sich:

$$\frac{Anpassung\ Ost}{Anpassung\ West} = \frac{Veränderung\ Brutto\ Ost}{Veränderung\ Brutto\ West} \; x \; \frac{Veränderung\ Nettoquote\ Ost}{Veränderung\ Nettoquote\ West}$$

Sinkt die Nettoquote Ost stärker als die Nettoquote West, so muss der letzte Ausdruck in der obigen Formel im Durchschnitt kleiner als 1 sein. Dann ist das Verhältnis der Anpassungen Ost zu West kleiner als das Verhältnis der Bruttolohnentwicklung Ost zu West.

Modifizierte Anpassung nach der Rentenreform:

Bei der neuen Anpassungsformel sind neben der Bruttolohnentwicklung nur noch die Beiträge zur Alterssicherung von Bedeutung. Diese sind aber in Ost und West gleich und spielen bei der Verhältnisbildung der Anpassungen Ost zu West somit keine Rolle. Also:

$$\frac{Anpassung\ Ost}{Anpassung\ West} = \frac{Veränderung\ Brutto\ Ost}{Veränderung\ Brutto\ West}$$

Verhältnis von Nettoanpassung zu neuer Rentenformel:

$$\frac{\dfrac{Anpassung\ Ost\ (netto)}{Anpassung\ West\ (netto)}}{\dfrac{Anpassung\ Ost\ (neue\ Formel)}{Anpassung\ West\ (neue\ Formel)}} = \frac{\dfrac{Veränderung\ Brutto\ Ost}{Veränderung\ Brutto\ West} \; x \; \dfrac{Veränderung\ Nettoquote\ Ost}{Veränderung\ Nettoquote\ West}}{\dfrac{Veränderung\ Brutto\ Ost}{Veränderung\ Brutto\ West}}$$

$$= \frac{Veränderung\ Nettoquote\ Ost}{Veränderung\ Nettoquote\ West}$$

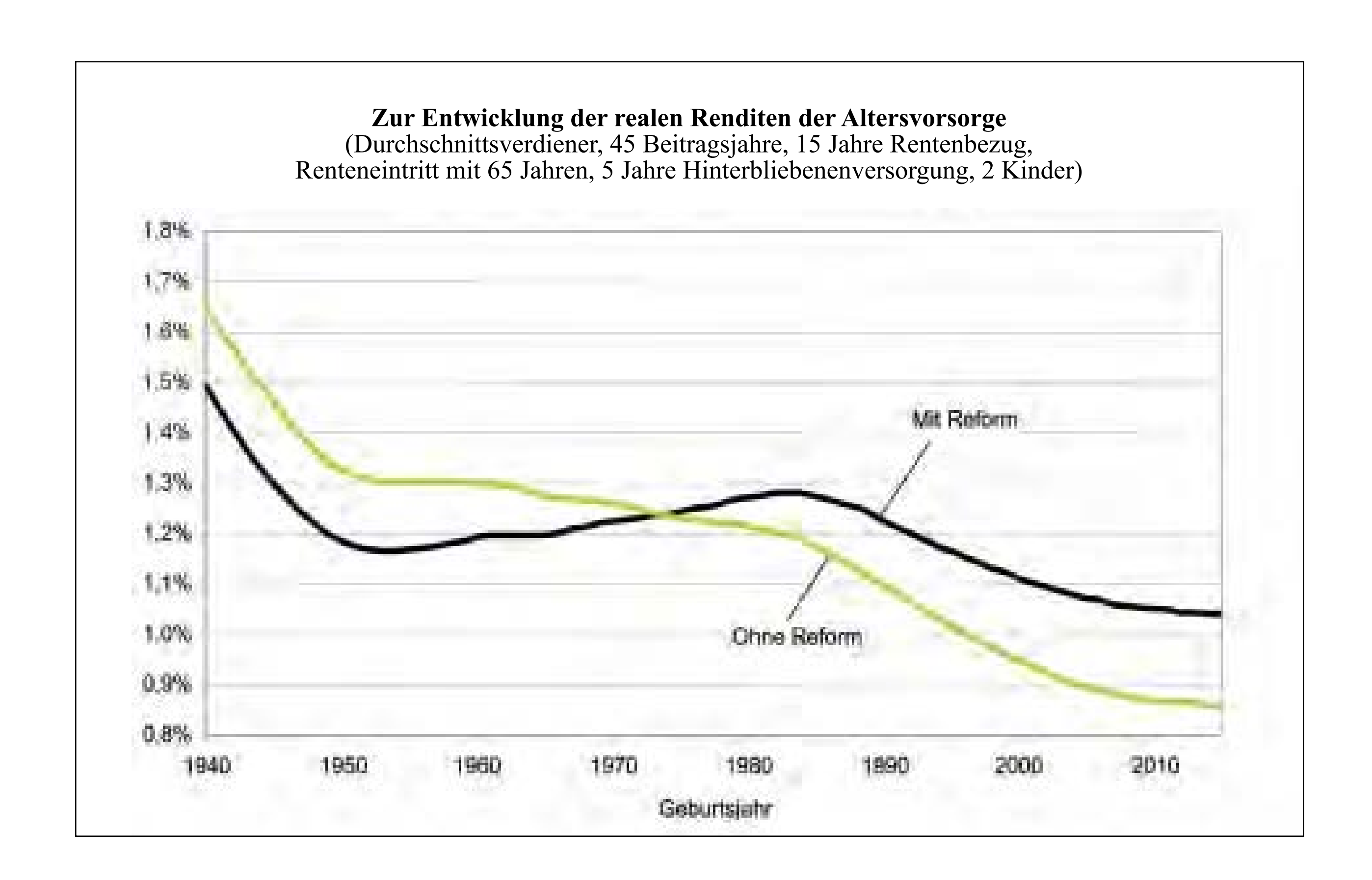
Dieser Ausdruck ist wegen des in den neuen Bundesländern stärkeren Anstiegs der Lohnsteuerquote bei geringerem Ausgangswert im Durchschnitt kleiner als 1.

69. In der bisherigen Diskussion um die Rentenreform sind Ost-West-Aspekte eher im Hintergrund behandelt worden, weil unter langfristigen Gesichtspunkten ohnehin alle Beteiligten von einem Abschluss des Annäherungsprozesses ausgingen. Wenn dieser Prozess durch die neue Rentenanpassungsformel beschleunigt wird, begrüßt dies der Sozialbeirat.

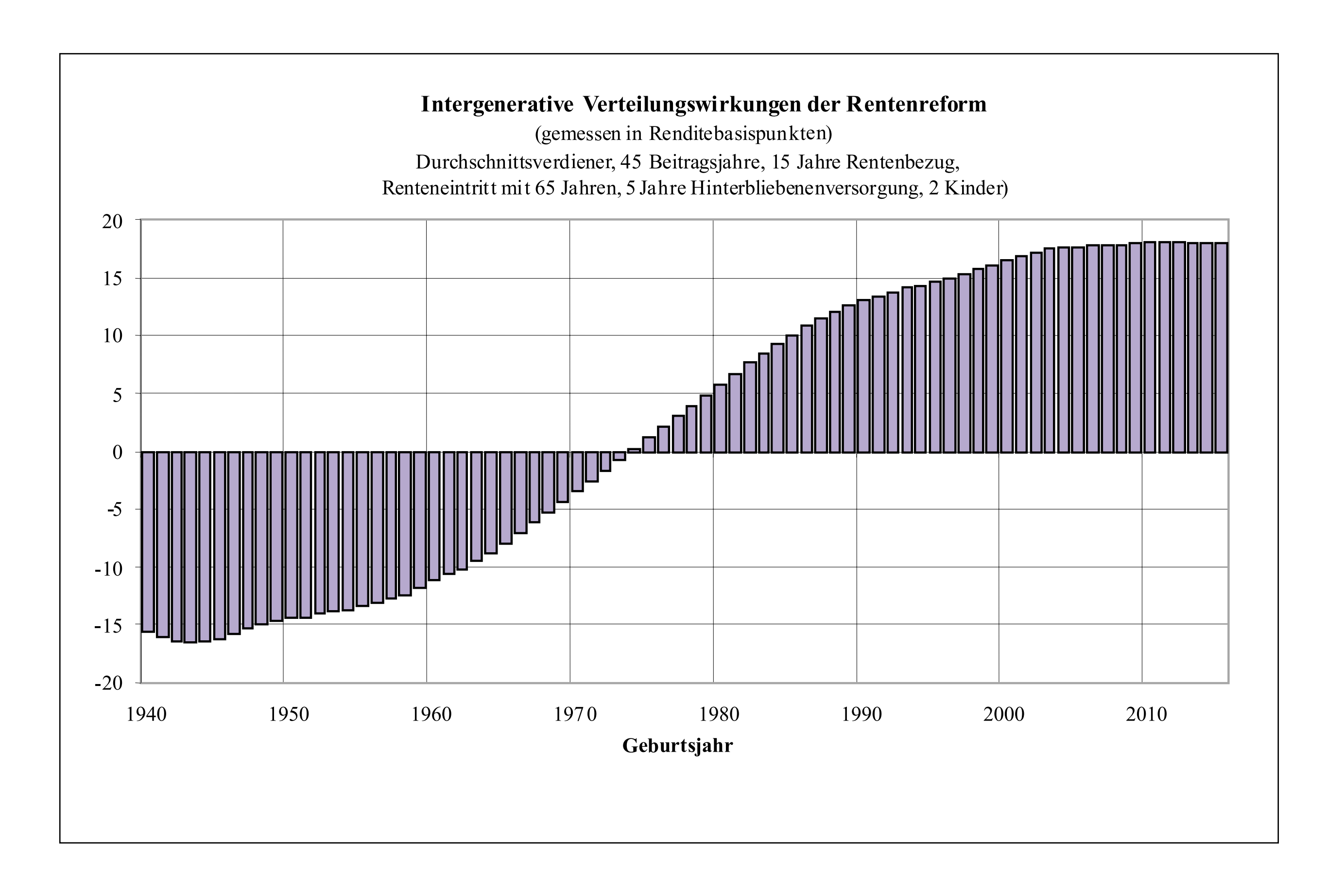
2.9 Intergenerative Verteilungswirkungen der Reform

70. Um die intergenerativen Verteilungswirkungen eines Alterssicherungssystems bzw. einer Reform zu messen, bietet sich die Berechnung von „Renditen“ an. Dazu werden hier – auf der Grundlage von Berechnungen der Deutschen Bundesbank – für die Geburtsjahrgänge 1940 bis 2015 die jeweiligen künftigen Rentenzahlungen mit den Beitragszahlungen verglichen. Der interne Zinsfuß dieser Zahlungsreihen kann dann als „Rendite“ der Altersvorsorge interpretiert werden. Den Berechnungen liegt ein „typischer Rentner“ zugrunde, der als Durchschnittsverdiener 45 Jahre lang Beiträge zahlt, im Alter von 65 Jahren in Rente geht und über 15 Jahre hinweg Rente bezieht und dessen Witwe weitere fünf Jahre eine Hinterbliebenenrente erhält, die nicht durch Anrechnung sonstiger Einkünfte gekürzt wird. Nach dem neuen Konzept der Hinterbliebenenversorgung werden Kinder rentensteigernd berücksichtigt; hier wurde mit zwei Kindern gerechnet.

Zur Berechnung einer Gesamtrendite der Altersvorsorge wurde unterstellt, dass im Fall der Reform entsprechend dem Förderplan erstmals im Jahr 2002 Zusatzversorgungsbeiträge in Höhe von 1 % des Durchschnittseinkommens geleistet werden. Diese Beiträge steigen bis zum Jahr 2008 im Zwei-Jahres-Rhythmus auf 4 % an. Zur Renditeermittlung wurde die Summe aus Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung und privater Zusatzvorsorge der Summe der Rentenleistungen aus beiden Systemen gegenübergestellt. Ohne Reform müsste der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung schneller steigen. Um diesen Fall mit der Reformalternative vergleichen zu können, wurde angenommen, dass in Höhe der Differenz zwischen Gesamtbeitragssatz mit Reform und Umlagebeitragssatz ohne Reform ebenfalls für die eigene Altersvorsorge gespart wird. Die beiden Varianten mit und ohne Reform unterscheiden sich dann vor allem hinsichtlich der Relation zwischen Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung. Im Hinblick auf die Verzinsung der Zusatzvorsorge wurde für die Vergangenheit die reale Umlaufsrendite festverzinslicher Wertpapiere zugrunde gelegt und für die Zukunft eine reale Rendite von 3 % unterstellt. Für die reale Entgeltentwicklung wurde neben den bekannten Vergangenheitswerten für die Zukunft mit einem jährlichen Steigerungssatz von 1,5 % gerechnet.



Zur Entwicklung der realen Renditen der Altersvorsorge
(Durchschnittsverdiener, 45 Beitragsjahre, 15 Jahre Rentenbezug, Renteneintritt mit 65 Jahren, 5 Jahre Hinterbliebenenversorgung, 2 Kinder)



71. Datengrundlage sind – neben den vergangenheitsbezogenen Werten – die Annahmen, die auch in die Berechnungen zum Gesetzentwurf des „Altersvermögensgesetzes“ eingeflossen sind. Insbesondere wurden die Angaben zur Entwicklung des Beitragssatzes und des Netto-Eckrentenniveaus, von dem auf das Brutto-Eckrentenniveau geschlossen werden kann, benötigt. Damit standen zwei Größen zur Verfügung, die sich beide auf das Bruttoentgelt des Durchschnittsverdieners beziehen.

72. Die Berechnungen für den „typischen Rentner“ kommen zu dem Ergebnis, dass der demographisch bedingte Rückgang der Rendite durch die Reform deutlich gebremst wird. Die bei einem (teilweisen) Übergang von der Umlagefinanzierung zur Kapitaldeckung stets unvermeidbaren Übergangskosten werden also von den älteren renditemäßig vergleichsweise günstiger gestellten Jahrgängen getragen. Insgesamt führt die Reform daher zu einer gleichmäßigeren Lastenverteilung zwischen den Generationen.

73. Die Berechnungen zeigen, dass die „Gesamtrendite“ für jüngere Generationen mit Reform – im Vergleich zu einer Fortführung des Status quo – höher liegt. Langfristig stellt sich eine Renditeverbesserung um etwa 18 Basispunkte ein. Bei diesen jüngeren Generationen wirkt sich das kapitalgedeckte Zusatzversorgungssystem zunehmend renditesteigernd aus. Für die bis Mitte der 70er-Jahre Geborenen fällt die Rendite dagegen niedriger aus.

2.10 Finanzwirkungen der Reformmaßnahmen

74. Ausgangspunkt für die Berechnungen innerhalb des finanziellen Teils der Begründung des Entwurfs eines Altersvermögensgesetzes ist das geltende Recht, allerdings ohne den Demographiefaktor nach dem Rentenreformgesetz 1999, aber einschließlich der Finanzwirkungen des Gesetzes zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit.

75. Finanzwirksam sind insbesondere folgende Maßnahmen des Reformpakets:

– Nach der einjährigen Anpassung nach der Preisniveausteigerung (des Vorjahres) die Rückkehr zu lohnbezogenen Anpassungen der Renten,

– Förderung der zusätzlichen privaten Altersvorsorge,

– Reform des Hinterbliebenenrentenrechts und Ausbau kindbezogener Leistungen,

– Verhinderung verschämter Altersarmut.

76. Nach dem finanziellen Teil der Begründung des Entwurfs eines Altersvermögensgesetzes wurde davon ausgegangen, dass die neu gestalteten Anpassungsformeln bis zum Jahre 2010 (2030) zu Leistungsrücknahmen in der Größenordung von etwa 5 % und einer Beitragssatzersparnis von 1,0 (1,4) Prozentpunkten im Vergleich zur Fortschreibung des Status quo führen.

77. Die ab 2011 geltende neue Anpassungsformel entwickelt immer dann eine Bremswirkung auf Rentenanpassungen und damit auf die Entwicklung des Beitragssatzes, wenn es zuvor zu einer Anhebung des Beitragssatzes gekommen ist. Entsprechend der ab dem 1. Juli 2001 geltenden neuen lohnbezogenen Anpassungsformel richtet sich die jährliche Anpassung nach der Bruttolohnsteigerung des Vorjahres gegenüber dem Vorvorjahr. Ist es im Vorjahr zu einer Veränderung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung oder dem Altersvorsorgeanteil gekommen, so werden diese Veränderungen anpassungsverändernd bei der Bruttolohnsteigerung berücksichtigt. Wird nun gemäß der ab dem Jahre 2011 geltenden Anpassungsformel[14] der Basiswert, von dem der Altersvorsorgeanteil und der Beitragssatz zur Rentenversicherung abgezogen werden, von 100 auf 90 verringert[15], muss notwendigerweise die Bremswirkung steigender Beitragssätze auf den Umfang der Rentenanpassung zunehmen. Betrüge beispielsweise unter sonst gleichen Bedingungen und einer zu berücksichtigenden Steigerung des Beitragssatzes im Vorjahr von 19,5 auf 19,6 % sowie einer Bruttolohnsteigerung um 3 % der Anpassungssatz 2,87 % nach der Formel des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, dann läge dieser Anpassungssatz unter der vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Anpassungsformel bei 2,85 %.

78. In den Jahren 2003 bis 2010 entfaltet die Einbeziehung des Altersvorsorgeanteils in die Anpassungsformel eine Finanzwirkung für die Rentenversicherung darüber, dass die Anpassungssätze jeweils um rd. 0,6 Prozentpunkte niedriger ausfallen. Der entsprechend über acht Jahre kumulierte Effekt hat eine entsprechende Basiswirkung auf die Entwicklung des Ausgabenvolumens insgesamt, indem dessen Niveau abgesenkt wird, Ausgabensteigerungen z. B. durch die Rentendynamisierung also in aller Zukunft von einer niedrigeren Basis ausgehen.

79. Die Förderung der privaten Altersvorsorge belastet die öffentlichen Haushalte über Einkommensteuermindereinnahmen ab dem Jahre 2008 bislang mit ca. 20 Mrd. DM jährlich. Dagegen zu rechnen sind allerdings Minderausgaben des Bundes, die sich daraus ergeben, dass sich der allgemeine Bundeszuschuss neben der Bindung an die Lohnentwicklung auch im Umfang einer Änderung des Beitragssatzes entwickelt. Die Realisierung der Zielstellung „möglichst niedriger und auf niedrigem Niveau stabilisierter Beitragssatz“ entlastet folglich auch den Bundeshaushalt. Für 2030 werden entsprechende Effekte auf immerhin rd. 12 Mrd. DM beziffert. Finanzwirkungen beim Bund ergeben sich auch daraus, dass die von ihm zu leistenden Beiträge für Kindererziehungszeiten flacher ansteigen als ohne Reform. Entsprechende Minderausgaben werden in 2030 auf rd. 3 Mrd. DM beziffert.

80. Bedingt durch die weit reichende Vertrauensschutzregelung erwächst nur eine unbedeutende Finanzwirksamkeit aus der Reform des Hinterbliebenenrentenrechts bis 2030, denn wenn in einer bestehenden Ehe ein Partner älter ist als 40 Jahre, gilt altes Recht weiter. Da das Modell langfristig kostenneutral angelegt ist, sind auch nach 2030 nur geringe Beitragssatzwirkungen zu erwarten.

81. Mehraufwendungen für die Kommunen und damit gegebenenfalls die Länder ergeben sich, wenn es zu dem Verzicht auf Regress bei Sozialhilfebezug von älteren Menschen und dauerhaft Erwerbsunfähigen kommt. Der Bund gleicht dann den Ländern die den Kommunen entstehenden höheren Ausgaben aus und refinanziert sich durch eine entsprechende Absenkung des Erhöhungsbetrages beim zusätzlichen Bundeszuschuss. Die Mehrausgaben der Kommunen werden mit 600 Mio. DM jährlich veranschlagt.

3. Flankierende Maßnahmen

3.1 Verbesserung des Auskunftsservice

82. Nach dem Gesetzentwurf werden die Rentenversicherungsträger für die Zukunft verpflichtet, die Versicherten regelmäßig über ihre individuellen Rentenanwartschaften und die Höhe der daraus zu erwartenden Rente zu informieren. Der Sozialbeirat begrüßt den Versuch damit die Transparenz der aus der Rentenversicherung zu erwartenden Leistungen zu erhöhen. Dies schließt ein, frühzeitig eigene Vorsorge zu treffen.

83. Zutreffend ist, dass die Erfüllung der zusätzlichen Informationsverpflichtungen bei den Rentenversicherungsträgern mit zusätzlichem und nicht unerheblichem Verwaltungsaufwand verbunden ist. Beispielsweise geht allein die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte von 80 000 arbeitstäglich zu versendenden Informationen aus. In diesem Zusammenhang ist die Forderung erhoben worden, entsprechende Informationen nicht in jedem Jahr, sondern in einem Drei-Jahres-Rhythmus zu versenden.

---

[14] Die Formel im Gesetzentwurf der Bundesregierung lautete:

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \frac{96 \text{ vom Hundert} - RVB_{t-1}}{96 \text{ vom Hundert} - RVB_{t-2}};$$

dabei sind:

AR_t = zu bestimmender aktueller Rentenwert,

AR_{t-1} = bisheriger aktueller Rentenwert,

BE_{t-1} = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr,

BE_{t-2} = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr,

RVB_{t-1} = durchschnittlicher Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten im vergangenen Kalenderjahr,

RVB_{t-2} = durchschnittlicher Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten im vorvergangenen Kalenderjahr.

[15] Die Formel nach der Beschlussfassung des Deutschen Bundestages vom 26. Januar 2001 lautet:

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \frac{90 \text{ vom Hundert} - AVA_{2009} - RVB_{t-1}}{90 \text{ vom Hundert} - AVA_{2009} - RVB_{t-2}}$$

Dabei ist AVA_{2009} = Altersvorsorgeanteil für das Jahr 2009 in Höhe von 4 vom Hundert; die Bezeichnung für die übrigen Bestandteile der Formel entsprechen denjenigen bei Fußnote 14.

84. Zu befürworten ist, dass es auch für die Anbieter kapitalgedeckter Altersvorsorgeprodukte vergleichbare Informationspflichten geben soll. Es wird abzuwarten sein, wie der Markt für die zugelassenen Finanzprodukte reagiert. Dabei dürfte es auch darauf ankommen, wie Informationen über künftig zu erwartende Leistungen mit entsprechenden Informationen der Rentenversicherung vergleichbar gemacht werden. Hinzuweisen ist an dieser Stelle beispielsweise darauf, dass die Rentenversicherung auch die Risiken Erwerbsunfähigkeit und Tod (im Sinne von Hinterbliebenenrenten) absichert, diese Leistungen aber in den Bedingungen für eine staatliche Förderung zusätzlicher privater Alterssicherung nicht enthalten sind.

3.2 Wirkungsgleiche und systemgerechte Übertragung auf die Beamtenversorgung

85. Bereits in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2000 der Bundesregierung hat sich der Sozialbeirat zur Übertragung der Maßnahmen der Reform auf andere Alterssicherungssysteme geäußert. Er kam dabei zu dem Ergebnis, dass eine solche Übertragung auf alle ganz oder teilweise staatlich finanzierten Alterssicherungssysteme auf systemgerechte Art und wirkungsgleich erforderlich ist, und zwar gleichermaßen aus fiskalischen Gründen wie aus Gründen der gesellschaftlichen Kohärenz.

Der Sozialbeirat bekräftigt auch an dieser Stelle noch einmal diese Position.

4. Empfehlungen

86. Die durch die demographische Entwicklung programmierte Alterung der Bevölkerung ist weitgehend irreversibel, und genauso unvermeidlich ist eine damit verbundene Zunahme der Kosten der Alterssicherung. Dieser demographisch bedingte Anstieg der Kosten der Alterssicherung ist realer Natur und ist daher nicht wegreformierbar. Rentenpolitik in einer alternden Gesellschaft kann nur versuchen, diese Kosten ökonomisch sinnvoll, sozial ausgewogen und generationengerecht zu verteilen. Jede Rentenreform stellt somit immer einen Kompromiss zwischen den durchaus konfligierenden Zielen der Finanzierbarkeit bzw. Beschäftigungs- und Wachstumseffizienz, der Versorgungssicherheit, des sozialen Ausgleichs und der Generationengerechtigkeit dar. Ungeachtet unterschiedlicher Einschätzungen der Dimension dieser Reform sieht der Sozialbeirat in der Strukturentscheidung einen zukunftsweisenden, da ökonomisch sinnvollen und sozial ausgewogenen Kompromiss zwischen diesen konfligierenden rentenpolitischen Zielen.

87. Die Beitragssatzziele sollen – wie gezeigt – durch ein Bündel unterschiedlicher Maßnahmen erreicht werden. Dies bringt es mit sich, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht einzelne Maßnahmen herausgelöst werden dürfen, wenn dieses Ziel nicht verfehlt werden soll; es sei denn, solche Maßnahmen würden durch andere Instrumente mit gleicher finanzieller Wirkung ersetzt. Ob freilich diese Ziele mit den in diesem Reformpaket ergriffenen Maßnahmen dauerhaft erreicht werden können, hängt im entscheidenden Maße davon ab, ob die ökonomische und demographische Entwicklung in der Zukunft den in den Modellrechnungen unterlegten Rahmenbedingungen im Wesentlichen entsprechen wird. Ungeachtet dieser Unsicherheiten sollten die neuen Anpassungsformeln ausreichen, den Beitragssatz bis weit in das nächste Jahrzehnt unter 20 % zu halten. Und blendet man die nettolohnsteigernden und rentenniveausenkenden Effekte möglicher Steuerrechtsänderungen aus, dürfte dieser Beitragspfad nicht im Konflikt mit dem garantierten Mindestrentenniveau von 67 % stehen.

88. Die Maßnahmen, mit denen künftig der Ausgabenanstieg bei der gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt werden soll, werden flankiert durch ein neuartiges Instrument, nämlich die staatlich geförderte private Vorsorge. Der Konzeption der Bundesregierung zufolge, der der Deutsche Bundestag zugestimmt hat, beruht die zusätzliche private Vorsorge auf Freiwilligkeit. Stimulans für eine notwendige weite Verbreitung und möglichst weit reichende Ausschöpfung der privaten Vorsorge ist eine gerade in den unteren Einkommensschichten wirkende beachtliche staatliche Förderung. Von der Konstruktion des neuen Instruments her ist davon auszugehen, dass es weite Verbreitung findet. Dies gilt gleichermaßen für die betriebliche Altersvorsorge.

89. In den kommenden Jahren wird es darauf ankommen, zu beobachten, ob und in welchen Bereichen sich möglicherweise Defizite zeigen. Dies gilt hinsichtlich der Inanspruchnahme und differenziert auch nach Einkommensgruppen.

90. Eine Reformalternative im Sinne einer Dämpfung des absehbaren Anstiegs des Beitragssatzes hätte darin bestehen können, das Renteneintrittsalter anzuheben. Die Bundesregierung hat allerdings darauf verzichtet, entsprechende Vorschläge zu machen. Sollte sich in der Zukunft zeigen, dass die jetzt ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um eine politisch gewollte Begrenzung des Anstiegs des Beitragssatzes zur Rentenversicherung zu erreichen oder gar den Beitragssatz zurückzuführen, bestünde eine der möglichen Handlungsalternativen in einer solchen Maßnahme. Finanzwirkungen ergeben sich daraus, dass die durchschnittliche Rentenbezugsdauer im Vergleich zum Status quo verstetigt würde oder zurückginge. Soweit dieser Effekt nicht oder nur unterproportional einträte, ergäben sich Finanzwirkungen über die entsprechenden Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug.

91. Der in einer alternden Gesellschaft zwingend steigende intergenerative Umverteilungsbedarf kann am ehesten bei einem hohen beschäftigungsintensiven Wirtschaftswachstum befriedigt werden. Reduziert werden kann dieser Umverteilungsbedarf, wenn es gelingt, die Lebensarbeitszeit zu verlängern und damit die Rentenbezugsdauer zu verkürzen. In diesem Falle werden Transfereinkommen durch Erwerbseinkommen ersetzt. Vor diesem Hintergrund legt der Sozialbeirat nahe, die abgaben- und rentenrechtlichen, tarifpolitischen, bildungspo-

litischen und arbeitsorganisatorischen Voraussetzungen für eine Erhöhung des Renteneintrittsalters zu schaffen. Denn unter der Voraussetzung eines hinreichenden Angebots altersgerechter Arbeitsplätze stellt ein Anstieg des Renteneintrittsalters eine sehr effiziente Maßnahme zur Dämpfung der Beitragssatzdynamik dar.

92. Würde man heute die Altersgrenze von 65 Jahren um ein Jahr anheben, ergäbe sich nach Modellrechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger ein Rückgang des Beitragssatzes von 0,8 Prozentpunkten. Ausgeprägter wären die Entlastungseffekte, wenn es gelänge, durch ein Bündel von bildungspolitischen, arbeitsorganisatorischen, tarif-, renten- und steuerpolitischen Maßnahmen das effektive durchschnittliche Renteneintrittsalter anzuheben. Derzeit liegt dieses Alter für Renten wegen Alters in den alten (neuen) Bundesländern bei 62,5 (60,7) Jahren und damit insgesamt bei 62 Jahren und für alle Versichertenrenten, d. h. einschließlich der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in den alten (neuen) Bundesländern bei 60,5 (58,4) Jahren und damit insgesamt bei 60,1 Jahren. Geht man von den vorliegenden Daten zum Rentenzugang 1997 aus, würde sich eine mittelfristige Entlastung von rd. 24 Mrd. DM oder 1,3 Beitragssatzpunkten ergeben, wenn alle Altersrenten gegenüber den zurzeit angenommenen Zugangsverhältnissen um ein Jahr später zugingen.

93. Eine Verkürzung der Ausbildungszeiten ist aus Wettbewerbsgründen dringend erforderlich. Eine damit verbundene Verlängerung der Lebensarbeitszeit führt allerdings zu steigenden Rentenanwartschaften und damit bei unverändertem Renteneintrittsalter zu zusätzlichen Ausgaben der Rentenversicherung. Von einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit gehen daher vor allem dann die angestrebten nachhaltigen Beitragssatzeffekte aus, wenn diese Verlängerung der Lebensarbeitszeit mit einem die Rentenlaufzeiten verkürzenden späteren Renteneintritt verbunden ist.

94. Eine denkbare Handlungsalternative könnte auch darin bestehen, den Altersvorsorgesatz über die jetzt beabsichtigten maximal geförderten 4 % der versicherungspflichtigen Entgelte bis zur Beitragsbemessungsgrenze anzuheben. Dies hätte sofort – und nicht wie bei einer Anhebung des Renteneintrittsalters erst allmählich – wirksam werdende Finanzwirkungen über den Anpassungsmechanismus, wäre allerdings auch mit zusätzlichem staatlichen Förderaufwand verbunden.

95. In dem laufenden Reformvorhaben ist es bedauerlicherweise nicht dazu gekommen, auch einen Einstieg in die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften zu regeln. Der Sozialbeirat erachtet in einem baldigen Einstieg in die nachgelagerte Besteuerung (d. h. einer Freistellung der Beiträge zur Rentenversicherung und einer Vollversteuerung der Leistungen der Rentenversicherung) im Kontext des seit langem erwarteten und überfälligen Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Besteuerung von Alterseinkünften die richtige Antwort auf dieses seit Jahren anhängige Problem der steuerlichen Ungleichbehandlung von Alterseinkommen. Allerdings wäre es nach Ansicht des Sozialbeirats nicht sachgerecht gewesen, mit dem Reformvorhaben zu warten, bis die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorgelegen hätte; dies umso weniger, als die neuen Rentenanpassungsformeln – im Gegensatz zur bisherigen Nettoanpassung der Renten – durchaus kompatibel mit der steuerlichen Freistellung der Rentenversicherungsbeiträge sind, da sie verhindern, dass Änderungen in der Besteuerung sich auf die Rentenanpassungen auswirken.

96. Damit wäre auch der gegenwärtige unbefriedigende und steuersystematisch verfehlte Zustand beseitigt, dass freiwillige Beiträge zur Privatvorsorge bis zu 4 % der Beitragsbemessungsgrenze gegebenenfalls steuerfrei gestellt werden sollen, während Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zum Teil aus versteuertem Einkommen zu entrichten sind. Dies stellt eine Diskriminierung der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zur Privatvorsorge dar, ebenso wie die derzeitige Ertragsanteilsbesteuerung eine Diskriminierung anderer Alterseinkommensarten bedeutet. So sehr sich der Sozialbeirat für einen alsbaldigen Einstieg in die nachgelagerte Besteuerung – nach Möglichkeit aller Alterseinkünfte – ausspricht, so sehr betont er, dass im Interesse einer langfristigen Lebensplanung dem Gedanken des Vertrauensschutzes Rechnung zu tragen ist.

Berlin, den 2. Februar 2001



Druck: MuK. Medien- und Kommunikations GmbH, Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28 / 3 82 08 40, Telefax: 02 28 / 3 82 08 44
ISSN 0722-8333